América Latina: Universidades em Transição

Simon Schwartzman

Publicado em castelhano como *América Latina: Universidades en Transición*. Washington, Organización de los Estados Americanos, Colección INTERAMER, nº 6, 1996

Introdução

Este livro resulta em grande parte de um estudo comparado sobre a educação superior na América Latina, que vem sendo realizado desde 1990 com o apoio da Fundação Ford, reunindo pesquisadores da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. O esforço, ao longo destes anos, tem sido reunir as informações disponíveis sobre a evolução recente do ensino superior na região, identificar os problemas comuns, e também as estratégias possíveis para a sua melhoria. As ideias decantadas ao longo destes anos têm sido discutidas com professores, pesquisadores, dirigentes universitários e autoridades governamentais não só nos países participantes, mas também no Peru, Bolívia, República Dominicana e outros países, e os principais resultados têm sido objeto de inúmeras publicações.[1]

O que este volume pretende é destacar uma visão particular deste conjunto, focalizada nos grupos sociais que participam da atividade de produção e circulação de ideias que dão conteúdo ao ensino superior através dos tempos, e conduzem as instituições aos seus sucessos, fracassos e impasses. A implantação do ensino superior na América Latina pode ser vista como uma grande empreitada do projeto de modernização desta parte do mundo, que ainda continua. É uma empreitada cheia de descaminhos, conflitos e perplexidades, que se manifestam na noção de "crise" que parece ter acompanhado nossos sistemas de ensino superior desde seus primórdios. Desistir desta empreitada, no entanto, seria desistir da própria esperança de fazer com que a América Latina seja uma região onde os problemas da pobreza, da desigualdade social e da falta de perspectivas de futuro das novas gerações sejam pelo menos encaminhados de forma adequada, e minorados.

Os dados, citações e outros materiais utilizados nestas páginas foram produzidos pelas equipes dos diferentes países, ou retomam alguns textos elaborados anteriormente pelo autor. Além disto, como material novo, existem dados do estudo internacional comparado sobre a profissão acadêmica coordenado pela *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching,* que

---

[1] Além das publicações dos pesquisadores e das equipes nacionais, listadas na bibliografia ao final do volume, existem várias publicações coletivas e comparadas, entre as quais o número especial da revista *Higher Education* dedicado à educação superior na América Latina, editado por J. J. Brunner e S. Schwartzman (*Higher Education* Vol. 25, 1993), Durham, 1995, Courard, 1993, e, mais recentemente, a síntese elaborada por José Joaquin Brunner (Brunner, 1995).

incluiu, na América Latina, o Brasil, Chile e México. É possível que, para um estudo comparado, a quantidade de referências e materiais sobre o Brasil seja desproporcionalmente alta. Mas o objetivo é, sobretudo, ilustrar as questões e as idéias que se aplicam, presumivelmente, para toda a região, e estimular que outras informações possam ir surgindo, aprofundando cada vez mais o entendimento que possamos ter deste processo.

Capítulo 1: Universidades em transição[1]

O ensino superior é muito diferente hoje, em todo o mundo, do que era apenas vinte ou trinta anos atrás. Tudo é muito maior, mais complexo, mais caro, mais contraditório. Além disto, existem diferenças profundas entre culturas e sociedades. Uma palavra, no entanto - Universidade - parece permanecer constante no espaço e no tempo. A universalidade das instituições universitárias se explica, em parte pelo menos, pelo fato de que elas desempenham papéis similares em todas sociedades, relacionados com a existência de instituições e pessoas dedicadas à criação, manutenção e transmissão da cultura escrita e sistematizada. É esta universalidade, por sua vez, que explica e justifica o interesse intelectual e a profundidade da chamada "questão universitária".

O objetivo deste texto é tratar de identificar quais são estes elementos em comum, a partir de uma visão a respeito dos papéis mais permanentes e originais das instituições de ensino superior no mundo moderno, e de sua evolução e transformação no mundo de hoje. Ele busca mostrar que existem coisas comuns a todos os sistemas de ensino superior, tanto do ponto de vista de suas funções quanto de suas eventuais tensões e dificuldades; e que as diferenças profundas que também existem são inteligíveis a partir de um marco conceitual comum. De fato, o que diferencia uma sociedade de outra, deste ponto de vista, é a forma pela qual estas tensões e dificuldades foram enfrentadas e processadas. Existe um momento crucial na história dos países em que suas instituições mais importantes devem ser modernizadas e transformadas, e a maneira pela qual esta transição é feita vai ter importantes consequências no destino futuro do país. É clássica, e bastante conhecida, a tese de Barrington Moore sobre os efeitos da modernização da agricultura, ou seu fracasso, sobre a formação dos Estados contemporâneos. O texto sugere que algo semelhante pode ser dito dos sistemas de ensino, e do ensino superior em particular.

---

[1] Este capítulo é uma versão revista de Schwartzman, 1989.

Caciques e Pajés.

Todas as sociedades apresentam um potencial de disputa entre lideranças políticas, estabelecidas pela via da ação militar, ou do poder pátrio, e lideranças de tipo intelectual ou moral, estabelecidas pelo acesso privilegiado ao conhecimento, seja ele de origem religiosa, mágica, medicinal, ou outro.[2] Esta disputa milenar entre caciques e pajés não é, no entanto, uma disputa à morte. Frequentemente, no passado, lideranças políticas, intelectuais e espirituais atuaram unidas e inseparáveis. Em estados teocráticos, como no Egito antigo ou no Tibet, o líder político é a própria encarnação da divindade, e a organização eclesiástica não se distingue da administração da coisa pública. Sociedades puramente teocráticas, no entanto, foram raras mesmo na antiguidade.

O surgimento de tradições religiosas e procedimentos administrativos escritos tende a fazer do acesso ao conhecimento uma especialidade, à qual se associa um estilo de vida próprio, frequentemente ascético e exemplar, que serve para justificar as pretensões à autoridade moral e ao exercício do poder dos sacerdotes e escribas sobre a sociedade como um todo. Esta pretensão à liderança se confronta, desde início, com as lideranças de tipo carismático ou mágico, que pretendem ter um acesso direto e imediato às verdades mais profundas pela via da revelação ou dos dons inatos, sem passar pelo crivo da educação e do aprendizado. Ela se confronta, também, com o poder que se estabelece por outras vias - a conquista militar, o acúmulo de riquezas pelo comércio - mas aos quais faltam os princípios de legitimidade moral e intelectual. Se estas tendências muitas vezes conflitam, muito frequentemente, também, elas se aliam - a Igreja se associa ao Estado, os religiosos educam os filhos dos reis e dos nobres, e ambos cooperam para manter a sociedade como um todo estável e respeitoso em relação às autoridades temporais e espirituais. Têm razão, pois, os que vêm nas organizações, instituições e pessoas dedicadas à administração do conhecimento aliados frequentes dos que detêm o poder temporal - mas se enganam os que acham que esta é uma aliança simples, automática e inquebrantável.

Assim como o conhecimento é uma forma de poder e controle social, ele também funciona como uma via de mobilidade social, rebeldia e revolução. A história está cheia de exemplos de

[2] Estas idéias estão contidas, de forma muito mais elaborada e complexa, nos textos clássicos de Max Weber, e sobretudo em *Economia e Sociedade*,

sistemas de dominação estabelecidos que se vêm desafiados por novos grupos que trazem consigo ideias, conhecimentos e interpretações do mundo das coisas e dos homens que se confrontam com aqueles do poder. Seria simplista, evidentemente, interpretar estes movimentos somente como disputas por ideias, já que, junto a elas, vêm geralmente todo um conjunto de atividades de tipo econômico, militar e social que buscam sua legitimação. O exemplo clássico moderno é o da reforma protestante, que se desenvolve no ímpeto da revolução capitalista e burguesa; outro exemplo atual é a associação entre o islamismo fundamentalista e o nacionalismo árabe, assim como o revivalismo ortodoxo judaico.

As instituições mais antigas.

As universidades modernas têm muito em comum com todos estes fenômenos de abrangência histórica tão universal. Dizem que universidades e igrejas são as instituições mais antigas que existem, e isto não pode ser simples coincidência. De fato, universidades e igrejas compartem algumas características importantes: ambas proclamam ser o repositório das formas mais elevadas do conhecimento, cultivado zelosamente pelos iniciados, que são por isto admirados, respeitados e invejados pelos demais. O conhecimento que proclamam ter não é somente prático e útil (ainda que a ciência, o milagre e a mágica tenham certamente sua utilidade), mas principalmente, pretende dar acesso às verdades consideradas mais profundas e fundamentais, qualquer que seja o sentido que se atribua, em cada sociedade e em cada era, a estas palavras. É um tipo de certeza em um mundo incerto e inseguro, que só pode ser vislumbrado de longe pelos que estão fora.

Pertencer ao este círculo fechado onde a Verdade é codificada e transmitida pode significar prestígio, autoridade, e muitas vezes poder e riqueza. Nem todos conseguem chegar lá. Universidades e igrejas conseguem combinar as formas mais extremas de universalismo e seletividade. Todos podem participar, todos são chamados - mas desde que tenham as qualidades necessárias. O valor de cada um deve ser estabelecido por atos e palavras, e quando os atos não existem, ou são difíceis de precisar, as palavras - e, principalmente, os rituais - devem estabelecer a ponte entre o eleito de hoje e as tradições que remontam a certezas inquestionáveis do passado, tanto mais inquestionáveis quanto mais antigas. Rituais de passagem marcam a entrada e a saída dos eleitos no mundo do conhecimento; rituais diários de

leitura e estudo, e o uso apropriado de certas expressões e palavras que os leigos não entendem assinalam a socialização bem feita dos jovens ao círculo fechado dos velhos e sábios. Os rituais servem, também, para proteger as universidades e igrejas da intervenção externa; e sua pretensão ao conhecimento supremo faz com que estas instituições tendam ao monopólio intelectual, e não aceitem com facilidade os ideais de uma epistemologia pluralista.

Esta descrição é um tipo-ideal[3], ou caricatura, de instituições que parecem existir em todas as sociedades de linguagem escrita e conhecimentos codificados. No mundo real, evidentemente, existem universidades e religiões as mais variadas e as características que desenvolvem para assegurar sua estabilidade e longevidade - o culto da tradição, a luta pela autonomia e auto-regulação, o monopólio da Verdade, a organização burocrática, o comportamento ritualizado - nem sempre alcançam seus objetivos. Universidades, tanto quanto as igrejas, estão sujeitas a conflitos e tensões, com mudanças em seus objetivos e em seus membros, e disputas sobre a validade de suas tradições passadas e a legitimidade de seus representantes atuais.

Tipos ideais são úteis porque ajudam a identificar as questões que motivam as pessoas e levam ao conflito e às transformações; no nosso caso, ele nos ajuda a entender o fascínio que sempre esteve presente no estudo das religiões e das instituições de ensino superior. Para os intelectuais, o estudo destas instituições é inseparável de sua própria busca de identidade e reconhecimento social. Instituições que lidam com os valores e os conhecimentos mais elevados lidam também, acredita-se muitas vezes, com o próprio destino de suas sociedades: como as pessoas devem ou podem lidar com a natureza e com seus semelhantes, como devem lidar com o desconhecido, que tipo de autoridade devem aceitar ou rejeitar, que hierarquias sociais são legítimas ou não. Seria ingênuo acreditar que tudo o que ocorre no mundo encantado das igrejas e das universidades ocorre também no mundo real; mas seria também ingênuo pensar que universidades e igrejas não seriam senão a sombra, ou reflexos, de outras realidades.

---

[3] Um "tipo ideal", em linguagem sociológica, é uma representação conceitual estilizada, onde as características mais marcantes de um fenômeno social são acentuadas. "Ideal", aqui, se refere a idéia" conceito, e não a ideal como modelo a ser buscado ou conseguido.

Universidades e Igrejas: proximidade e conflito.

O fato de universidades e igrejas cumprirem funções similares explica muito de sua proximidade e de seus conflitos. Na Idade Média, assim como nos impérios espanhol e português nos séculos XVI e XVII, a Igreja dominava completamente, e as universidades não passavam de instituições de ensino a seu serviço, e por isto mesmo intelectualmente pouco interessantes.

Mesmo nestas condições, no entanto, surgem conflitos sobre pretensões alternativas de autoridade em matéria religiosa, burocrática e acadêmica, disputas estas que frequentemente buscam apoio fora dos muros da academia. A própria existência de um sistema educacional à parte da organização eclesiástica faz supor que os conhecimentos desenvolvidos e transmitidos pela corporação religiosa tenham se tornado insuficientes para alguns setores da sociedade. Estabelecidas na transição da época medieval para o período renascentista, as primeiras universidades europeias eram, em essência, corporações de estudantes e professores que buscavam conseguir, muitas vezes a duras penas, o direito ao trabalho intelectual independente, a autonomia administrativa e mesmo o direito a foro especial para seus membros, em relação às autoridades eclesiásticas e políticas de então. As primeiras universidades se dedicavam ao ensino das profissões liberais da época (teologia, direito canônico, medicina) que era precedido pelas chamadas disciplinas propedêuticas, o *trivium* (gramática, retórica e lógica) e o *quadrivium* (geometria, aritmética, música e astronomia), que em conjunto formavam as sete artes liberais, reunidas, como em Paris, em uma Faculdade Inferior. Na prática, no entanto, as artes liberais assumiam frequentemente mais importância dentro das universidades do que o ensino profissional, propiciando um desenvolvimento cultural e intelectual no interior das universidades que nem sempre se acomodava com facilidade ao dogma da identidade entre a verdade conhecida pela via racional e a verdade religiosa, que era o fundamento legitimador da coexistência entre as universidades e a Igreja.

Em outras palavras, as universidades europeias cristalizaram o surgimento e a diferenciação de uma nova forma de organização para o conhecimento, de tipo secular, de base racional, produzido por uma comunidade frequentemente cosmopolita, ciosa de sua independência em relação aos poderes locais, assim como de seus direitos e autonomia. Ao valorizar acima de

tudo o uso da razão e a competência intelectual, as universidades inevitavelmente se chocam com a autoridade da Igreja que se baseia, sobretudo, na autoridade constituída segundo a tradição e o dogma. Por isto, as universidades sempre foram terreno fértil para heresias e secessões, e serviram de terreno para os conflitos entre Estado e Igreja que marcaram o desenvolvimento dos estados nacionais contemporâneos.

As universidades nos países ocidentais evoluíram, de pequenos apêndices da Igreja, para se constituírem na principal instituição para o processamento do conhecimento do mundo moderno. A separação, e eventual supremacia, das universidades em relação à Igreja, foi um processo difícil, que se deu de forma diferente de uma sociedade para outra, e que produziu resultados também distintos. A Igreja Católica lutou longa e bravamente por sua supremacia, e ainda não desistiu. O Vaticano mantém sua própria Academia de Ciências, e universidades católicas existem em todo o mundo. As religiões protestantes, de uma maneira geral, aceitaram a supremacia do conhecimento leigo em matérias deste mundo, e tendem a se limitar às questões da fé individual, moralidade pessoal e das verdades de foro íntimo. O renascimento do fundamentalismo religioso, no entanto, principalmente nos Estados Unidos, e as disputas legais sobre o ensino do evolucionismo e do criacionismo nas escolas públicas, mostra que esta aceitação está começando a ser revista por muitos.

A história das universidades europeias dos últimos duzentos anos gira ao redor de alguns conflitos e tensões básicas. Por uma parte, é a tensão entre as tendências a transformá-las em simples mecanismos de formação profissional, segundo critérios definidos externamente a elas, e as aspirações frequentemente mais altas dos que passam pelas novas formas de estudo propedêutico e ou aí ficam, muitas vezes, como sacerdotes de um novo tipo de conhecimento. Depois, é o conflito que se estabelece entre as formas mais tradicionais e estabelecidas de cultura, baseadas no conhecimento das artes liberais e no acesso aos clássicos gregos e latinos, e as novas formas de conhecimento que ganham força junto ao desenvolvimento da ciência experimental e da crença no valor da convicção subjetiva e íntima, em contraposição ao predomínio da autoridade. Estes conflitos ressurgem em roupagens modernas no confronto entre o desejo de fazer das universidades centros de reflexão e pesquisa científica autônomos e independentes, e a tentativa de transformá-las em centros de formação especializada para

atender, tão eficientemente quanto possível, às demandas de profissionais especializados para a gestão econômica, política e administrativa das sociedades modernas.

A generalização da chamada "educação de terceiro grau" nos dias de hoje faz com que os conceitos mais clássicos de universidade se diluam, aparentemente, em um sistema educacional muito mais amplo e complexo do que jamais tenha existido. Na América Latina, fala-se hoje de "sistema universitário" para se referir a todas estas instituições. Ainda que exista formalmente uma distinção entre universidades e estabelecimentos de ensino isolados, na prática esta é uma questão meramente burocrática, e não há diferença legal ou social entre títulos emitidos por um outro tipo de instituição. Diante de fatos como este, não seriam as universidades tradicionais fenômenos passados e ultrapassados? Em que medida pensar sobre as universidades medievais, a universidade alemã no século XIX, ou mesmo sobre os ideais que presidiram a formação da Universidade de São Paulo na década de 30, nos ajuda a entender e a propor algo que faça sentido para os problemas da educação superior no mundo atual?

A razão pela qual o passado nos ajuda a entender o presente é que os sistemas educacionais contemporâneos estão sujeitos aos mesmos fenômenos de disputa entre os princípios de liderança política e os princípios de liderança intelectual, moral e espiritual que caracterizavam as sociedades do passado. A principal diferença é que, nas sociedades modernas, o processo de racionalização avançou muito mais, levando à criação de novos papéis e fontes de solidariedade e liderança. A revolução burguesa consagra um novo tipo de liderança, baseada exclusivamente em posições conquistadas no mercado de trocas, que são as lideranças de cunho econômico enquanto tal; e a revolução política que a acompanha gera novas hierarquias, que se estabelecem dentro dos sistemas partidários e eleitorais, e se firmam como um componente central das novas formas de dominação política de base racional-legal. A separação iniciada pelas universidades tradicionais entre o conhecimento religioso, sagrado e revelado, e o conhecimento de base racional, é levado ao extremo pelo desenvolvimento das ciências naturais de base experimental, que tratam de se instituir como uma nova filosofia natural, legitimadora e instrumentadora do individualismo, do racionalismo, da ordem democrática e da revolução industrial burguesa. Além disto, as sociedades modernas propiciam o desenvolvimento de sistemas organizacionais cada vez mais complexos, de tipo governamental ou privado, que exercem um controle de tipo "técnico", ou "administrativo" (na realidade, tecnocrático) sobre

grupos sociais cada vez maiores. Estas novas formas de liderança, dominação e participação social não eliminam, no entanto, as antigas: a Igreja continua a existir e a desempenhar seu papel em suas diversas formas; o poder político de base militar não se subordina com facilidade às instituições políticas de base racional-legal; e os antigos mecanismos de liderança e dominação baseados na nobreza, na língua, na nacionalidade e na raça não se desfazem com tranqüilidade, mostrando, na realidade, surpreendente vitalidade ante o assédio sistemático dos processos de racionalização das sociedades modernas.

As maneiras pelas quais a educação superior é organizada hoje - o tamanho relativo do setor público, a autonomia que as universidades possuem ou não, a distância que elas mantém, ou não, das igrejas, partidos políticos e outras instituições - tudo isto tem a ver com a forma pela qual estes antigos conflitos foram encaminhados.

Conhecimentos últimos vs. conhecimentos práticos.

O resultado dos conflitos entre universidade e igreja nas sociedades ocidentais foi uma divisão kantiana de trabalho: as universidades cuidariam do conhecimento empírico valorativamente neutro, enquanto que a Igreja cuidaria dos valores e das verdades mais profundas e substantivas.

Esta divisão do trabalho explica muito do extraordinário sucesso das universidades ocidentais desde, pelo menos, o início do século XIX. Livres de dogmas inquestionáveis e controles externos, as universidades tradicionais abriram gradualmente seus muros para o conhecimento científico e técnico, que lhes proporcionou um terreno fértil para crescer e se desenvolver. Racionalismo, evolucionismo, e empirismo foram ideias poderosas na formação das universidades modernas, e se constituíam em autênticas alternativas filosóficas às verdades consagradas pelos dogmas religiosos. Igrejas e movimentos religiosos jamais abdicaram de seu desejo de estar presentes e influenciar a vida quotidiana das instituições universitárias, e, quando isto se tornou de todo impossível, criaram suas próprias instituições.

A situação contemporânea, evidentemente, é muito mais complexa, porque existem muito mais participantes. O conhecimento científico, tecnológico e social é produzido hoje em muitas outras instituições além de igrejas e universidades, e os mercados para sua difusão e decantação são também outros - sociedades científicas, revistas especializadas, mercados de tecnologia,

firmas de consultoria, escritórios de registro de patentes. Em algumas situações mais extremas, as instituições contemporâneas de ensino superior se transformam em simples mecanismos administrativos para dar às pessoas as habilidades e informações básicas de que necessitam para ganhar acesso a outras instituições onde os conhecimentos são efetivamente produzidos e processados. Nestes casos, as universidades perdem suas funções clássicas de geração e codificação do conhecimento, e a "questão universitária" se reduz a um problema estritamente técnico e operacional: como formar um número adequado de pessoas, com as habilidades requeridas, e a um custo razoável para a sociedade.

As instituições contemporâneas de ensino superior têm um interesse mais do que técnico, no entanto, porque elas dificilmente se deixam reduzir a este papel instrumental, por razões semelhantes às quais as universidades antigas se rebelavam contra a Igreja: as universidades recrutam talento, e pessoas acostumadas a valorizar o talento não aceitam com facilidade outras formas de autoridade. Uma boa parte da pesquisa científica e tecnológica mais avançada ainda ocorre hoje dentro de instituições universitárias, e esta é uma tendência que parece estar aumentando, e não diminuindo. O apelo que a educação superior tem como algo desejável em si mesmo, como parte do ciclo de vida das novas gerações, também parece tender a aumentar, muito além, e independentemente do que seria previsível em termos de análises dos eventuais ganhos pecuniários da educação superior em relação a outras alternativas de carreira.

Monopólio, meritocracia e hierarquia

No passado, as instituições educacionais controladas pela Igreja eram a única forma pela qual uma pessoa poderia ter acesso aos conhecimentos codificados de sua sociedade e, assim, aos privilégios e prestígio social a eles associados. Este monopólio era mantido, paradoxalmente, por mecanismos meritocráticos e, pelo menos em princípio, igualitários. Se todos querem atingir os mesmos objetivos, e concordam com a validade dos mecanismos de acesso a estes objetivos, esta é a melhor maneira de validar o prestígio e a autoridade dos que conseguiram chegar ao topo. Assim, o princípio democrático da meritocracia não somente fortalecia o monopólio, como também contribuía para a manutenção da hierarquia.

O controle monopolístico do conhecimento e da educação não servia somente para garantir vantagens e privilégios para alguns, mas funcionava também como mecanismo de manutenção

da solidariedade social e de seu controle. Estas funções não teriam como se manter com a divisão kantiana que gerou a educação laica e aparentemente separada do mundo dos valores. Não é por acaso que o surgimento das sociedades modernas foi acompanhado por todo um pensamento de tipo conservador que buscava e pregava a volta a um passado medieval mítico onde o poder espiritual e o poder temporal se mantinham indissolúveis sob a tutela moral da Igreja, à qual se subordinavam a atividade econômica, o sistema educacional, a vida política e as instituições militares. Menos radicais, os sociólogos da chamada linha funcionalista, de Émile Durkheim a Talcott Parsons, dedicaram sua obra à busca dos princípios unificadores que pudessem manter a coerência e garantir a estabilidade social dentro da multiplicidade e da diferenciação. Para Durkheim, era exatamente ao sistema educacional que caberia este papel integrador, pela transmissão de valores de coesão e integração social em uma sociedade moderna e laicizada. Para Parsons, o sistema social tenderia ao equilíbrio graças aos valores básicos transmitidos pelos sistemas integrativos da sociedade -- de novo a educação.

É curioso como, em certo sentido, os ideais de Durkheim e Parsons se materializaram. De fato, os sistemas universitários nas sociedades industriais e pós-industriais de hoje ainda mantém grande parte de sua estrutura hierarquizada e de sua pretensão ao controle monopolístico da cultura superior. O Estado da Califórnia, os Estados Unidos, talvez seja um exemplo extremo. Por uma parte, o ensino superior naquele estado é totalmente aberto e, de fato, ao alcance de quem quiser. Por outra parte, as instituições de ensino superior da Califórnia são estritamente hierarquizadas em termos de prestígio, autonomia, volume de recursos e qualidade dos alunos, com a Universidade da Califórnia no topo e os "community colleges" na base. Anos de críticas, às vezes radicais, contra as consequências socialmente regressivas desta estratificação não tiveram o menor efeito; continua a haver um forte consenso a respeito de em que mãos o controle das formas mais elevadas de produção e transmissão do conhecimento devem estar. Na Califórnia (como no Japão, outro sistema fortemente hierárquico de ensino superior), o monopólio é mantido pelo princípio meritocrático que coloca a culpa do fracasso nos indivíduos, antes que no sistema social que os exclui.

Este resultado traz, evidentemente, tensões, e outras sociedades resolveram o problema de outra maneira, ou simplesmente não conseguiram resolvê-lo. Homens de negócios, políticos e militares em todas as sociedades sempre resistiram às pretensões hegemônicas dos intelectuais

do mundo acadêmico, e desenvolveram sistemas alternativos de valores e verdades últimas, baseados em virtudes como o patriotismo, a força pessoal, o espírito prático e empreendedor, o sentido comum, a coragem e a esperteza. O antiintelectualismo, quando pode, trata de impor seus valores às instituições de ensino superior, seja pela imposição de certos conteúdos (como foi o caso, no Brasil, dos cursos de "Educação Moral e Cívica", introduzidos pelos governos militares após 1964 em todo o sistema educacional), seja pela implantação de sistemas educacionais alternativos, de cunho "prático" e aplicado, seja, finalmente, pelo ataque direto aos princípios meritocráticos das universidades. A criação de quotas positivas ou negativas para determinados grupos raciais e econômicos, os ataques generalizados aos sistemas de seleção e avaliação de estudantes e professores, são outras tantas formas de assédio às pretensões hegemônicas das universidades.

Somente sociedades pequenas e ricas, como as dos países do norte da Europa, têm conseguido combinar de forma mais adequada os princípios do mérito com a igualdade social efetiva. Em outras sociedades, a tentativa de juntar estas duas coisas leva ao prejuízo de ambas. As universidades latino-americanas são todas iguais perante a lei, e em muitos países os princípios meritocráticos foram totalmente abolidos e substituídos por sistemas de livre matrícula e pela baixa geral de padrões para a aprovação de alunos nos cursos e outorga de diplomas. Em muitos casos o princípio do mérito não é efetivamente abolido, mas transferido para outros lugares e instituições -- cursos de pós-graduação, instituições privadas, ou, seguindo o modelo francês, para escolas especializadas e colocadas estrategicamente fora do alcance do sistema de ensino superior massificado. Em alguns casos extremos, como na Revolução Cultural chinesa e em alguns dos países muçulmanos mais radicais de hoje, todos os valores associados ao conhecimento codificado e ao valor da educação são substituídos outros princípios e valores de cunho religioso ou político. Quando isto ocorre, os sistemas universitários são, na prática, destruídos.

O fato de que, nas modernas sociedades, conhecimentos sejam constantemente produzidos e reproduzidos fora das universidades, e até mesmo fora dos sistemas de educação e pesquisa científica formalmente estabelecidos, poderia levar à conclusão de que pouco resta, nas universidades de hoje, das antigas pretensões ao monopólio ou hegemonia em relação às formas mais elevadas de conhecimento. No entanto, estes desenvolvimentos paralelos raramente levam

a questionar o papel desempenhado pelas universidades nas sociedades modernas, e as demandas por educação superior e pesquisa universitária parecem aumentar continuamente. Neste sentido, a hegemonia das universidades em relação às formas superiores de conhecimento parece ser maior hoje do que nunca.

Acesso

O princípio meritocrático nunca significou que o acesso estivesse, de fato, aberto a todos. Restrições formais e informais sempre existiram de um modo ou outro - *numerus clausus*, restrições religiosas, raciais e nacionais, taxas, dotes, patronagem. Poder competir bem em sistemas meritocráticos dependeu sempre de um nível prévio adequado de educação formal ou informal, o que é, por sua vez, função do ambiente familiar e de um investimento prévio em educação. Estes aspectos "perversos", ou regressivos, da educação, tem sido objeto de estudos e demonstrações detalhadas que ganharam grande popularidade nas últimas décadas.

O que tem sido menos analisado é como que esta nova percepção da educação, como mais um instrumento de estratificação social e desigualdade, surgiu após um longo período em que a educação era entendida exatamente como seu oposto, ou seja, como um instrumento de progresso social, democracia e igualdade. Teria sido esta uma simples ilusão, agora desmascarada pelos pesquisadores contemporâneos? Na realidade, a expansão da educação moderna de fato coincidiu com a expansão da mobilidade social em todas as partes. Muitos autores interpretaram isto como significando que a educação criava, por ela mesma, novos produtos e novas oportunidades de trabalho. Para eles, a educação passou a ser vista como um investimento econômico de grande rentabilidade, e possível de ser medido pelas suas "taxas de retorno", ou seja, estimativas de renda gerada pela educação em relação a seus custos. Esta visão da educação como "capital humano" é fartamente comprovada por evidência originada das nações industrializadas, mas leva a resultados estranhos e paradoxais quando transferida para contextos como a India, Africa ou América Latina, onde as instituições educacionais se expandiram com grande rapidez e de forma independente de uma expansão correspondente do setor industrial. Nestas sociedades é ainda possível detectar benefícios econômicos para o investimento individual em educação, que de fato são freqüentemente maiores do que nos países industrializados. Mas, nelas, o acesso à educação é muito mais restritivo e dependente de

recursos sociais e econômicos prévios, e a soma dos benefícios individuais não se traduz em benefícios para a sociedade como um todo. Para estas sociedades a visão cética da educação, desenvolvida por autores como Randall Collins, Pierre Bourdieu e Raymond Boudon[4] parece a mais apropriada: o que a educação formal proporciona é, principalmente, status, credenciais e oportunidades para monopólios profissionais e sinecuras.

Houve quem tentasse esclarecer esta questão distinguindo entre a educação como "investimento produtivo" (como por exemplo em engenharia) e a educação como "consumo" (como por exemplo em literatura, dança ou ciências sociais). A maioria dos produtos da educação, no entanto, só pode ser vendida ou utilizada por outros como serviços, e se determinado serviço (como a administração profissionalizada, um projeto arquitetônico bem feito, o atendimento legal ou médico, o turismo bem organizado, a boa música ou a publicidade) é considerado ou não como algo de valor é uma questão totalmente subjetiva e dependente de cada cultura. O que é inquestionável é que por muitos anos os produtos da educação foram considerados como coisas boas e valiosas, e por isto mesmo geraram benefícios que todos apreciavam. É fácil imaginar como esta situação pode se reverter: pode haver gente demais oferecendo serviços e mercadorias por preços demasiado altos, gozando de privilégios e monopólios injustificáveis, injustos e sem relação definida com a qualidade dos produtos que oferecem. Tudo isto é subjetivo e dependente de valores, tradições, e do *marketing* dos provedores de bens e serviços; suas conseqüências, no entanto, em termos da maneira pela qual as instituições educacionais e os setores educados funcionam em determinada sociedade, são muito reais, e afetam diretamente a capacidade de autonomia e auto-regulação de que as universidades podem dispor.

Autonomia e integração.

Autonomia, ou auto-regulação, é uma característica constante de instituições baseadas na produção e transmissão de conhecimento, e ela funciona melhor em duas condições opostas. A primeira é quando esta autonomia é dada como óbvia, e ocorre de forma natural e não questionada. Isto se dá quando as universidades estão bem integradas com o resto da sociedade, ou seja, quando seus professores são reconhecidamente competentes, seus produtos intelectuais reconhecidos como importantes, seus formados apreciados por sua competência, e seus custos

---

[4] Collins, 1979; Boudon, 1981; Bourdieu e Passeron, 1970.

não demasiadamente elevados. O fato de professores participarem diretamente da gestão das universidades, como na Europa, ou de existir um corpo especializado de administradores profissionais, como nos Estados Unidos, é relativamente secundário desde este ponto de vista. A outra condição ocorre quando a sociedade é de tal maneira segmentada que o mundo acadêmico dificilmente cruza seus caminhos com os de outros grupos sociais, e, por isto, não entram em colisão.

A autonomia se transforma em problema quando a integração com a sociedade se interrompe, ou quando a comunicação entre os diversos setores se intensifica. A autonomia universitária em relação à sociedade mais ampla é hoje fortemente questionada na Europa Ocidental, por exemplo, por razões de custo, e em nome do princípio democrático da igualdade de oportunidades. Na medida em que mais pessoas buscam as universidades, elas se tornam mais caras e dependentes do apoio e da aprovação externa de contribuintes, estudantes, legisladores, ministros, empregadores, planificadores. Cada um destes setores pressiona por melhores produtos, melhor uso do dinheiro público, e melhor atendimento a seus objetivos específicos, que frequentemente não coincidem com os dos demais. As universidades sempre lidaram com as pressões externas através da cooptação de personalidades públicas e ilustres, que recebem títulos honorários e são chamadas a tomar assento em comissões consultivas importantes (mas quase sempre de pouca capacidade de decisão); pela criação de instituições intermediárias, como o famoso University Grants Committee na Inglaterra, ou os conselhos de ciência e educação em outras sociedades, incluindo, pelo menos em intenção, o Conselho Federal de Educação no Brasil; e pela colocação de seus próprios membros como conselheiros dos políticos e funcionários públicos, que são mais ou menos facilmente convencidos de sua incompetência para decidir as questões do ensino superior e da pesquisa. Estes mecanismos são geralmente suficientes para proteger as universidades em tempos de relativa estabilidade e crescimento limitado. Não há porque imaginarmos que se trata, tão e simplesmente, de manipulação. Por estes meios, o público leigo e as autoridades terminam por conhecer mais de perto as universidades, e estas, através de suas lideranças mais significativas, encontram oportunidades de sentir melhor, e se ajustar gradualmente, às demandas cambiantes de seu ambiente externo.

Interferências externas se tornam particularmente perigosas quando vão além das tentativas de orientar as instituições educacionais e se transformam em verdadeiros assaltos aos recursos e meios de que estas instituições dispõem. Políticos de inclinação anti-intelectual podem decidir cortar recursos do ensino e transferí-los para fins mais populares, ou supostamente mais produtivos; instituições educacionais podem ser percebidas, e utilizadas, como mais uma fonte de empreguismo e clientelismo político; companhias privadas, ou institutos governamentais, podem roubar as universidades de seus cérebros, ou utilizar seus laboratórios e centros de pesquisa de acordo com seus interesses de curto prazo. Estas práticas dificilmente prosperam quando a legitimidade das instituições educacionais está bem definida; em outras circunstâncias, no entanto, seus efeitos podem ser devastadores.

Pressões externas coincidem, frequentemente, com conflitos internos. Dizem que as primeiras universidades italianas eram totalmente controladas pelos estudantes, que pagavam os professores e, por isto, os contratavam ou demitiam a seu bel-prazer. Se isto de fato ocorreu, não deve ter durado muito. Os professores eram geralmente mais velhos e mais sábios que os estudantes, e agiam com a autoridade da Igreja e das famílias. Conflitos entre professores e estudantes, no entanto, são tão antigos quanto as próprias universidades, e de alguma maneira fazem parte de um fenômeno muito mais geral, que é o dos conflitos inter-geracionais.

Ensinar em uma universidade pode significar coisas muito distintas para pessoas diferentes -- uma atividade de tempo parcial para um advogado ou médico, um envolvimento integral com o ensino e a pesquisa para um cientista, um simples emprego para um professor. Cada um destes profissionais tem sua própria maneira de vivenciar e entender sua atividade, e a instituição na qual ela se desenvolve. Nas universidades de pesquisa dos países anglo-saxões, o que predomina é o professor-pesquisador, que define os padrões e os modelos para o resto; nas universidades latinoamericanas mais tradicionais, o que predomina é o profissional liberal que ensina na em tempo parcial; nos grandes sistemas de educação de massas das sociedades modernas, o que predomina é o professor contratado em regime de tempo integral para dar aulas, que não é nem um profissional liberal como os velhos catedráticos, nem um cientista pesquisador. É curioso como a língua portuguesa não contempla a distinção, que existe por exemplo em inglês, entre o "Professor" e o "teacher" ou "lecturer", e nem mesmo o equivalente

ao "maestro" castelhano, termos que servem exatamente para acentuar as distinções que estamos tratando de fazer.

Os estudantes são o segundo elemento importante nas disputas de poder dentro das instituições acadêmicas. Sendo os destinatários mais óbvios dos serviços acadêmicos, eles se sentem naturalmente no direito de fazer prevalecer suas vontades.[5] A questão importante, naturalmente, é saber em que condições esta sensação difusa se traduz em ação efetiva. A experiência de muitos países parece sugerir que a politização e participação estudantil é mais alta quando os estudantes são oriundos da elite, mas suas oportunidades de obter posições de prestígio e autoridade depois de formados são vistas como limitadas. O oposto ocorre quando as perspectivas ocupacionais para os estudantes de elite são promissoras, ou quando o recrutamento é ampliado para incluir estudantes de origem social menos privilegiada. Nestes casos há uma sensação de realização pessoal que em geral reduz a motivação que o estudante possa ter em se envolver em atividades coletivas ligadas ao meio no qual ele se encontra a título temporário. É possível especular, a partir destas constatações, a respeito dos prováveis efeitos da massificação do ensino superior sobre a politização estudantil. Em geral, na medida em que mais pessoas são trazidas para as instituições educacionais, poderemos esperar que sua capacidade de mobilização diminua, e isto parece ter acontecido em contextos tão diferentes quanto, por exemplo, A América Latina e os Estados Unidos nos últimos 20 anos. Por outro lado, existe um novo tipo de mobilização estudantil nas sociedades modernas que parece estar relacionado com os fenômenos de "cultura de juventude" que estão ocorrendo nas sociedades mais industrializadas. Um de seus componentes é o desemprego estrutural dos jovens, e a extensão da faixa etária considerada como de "juventude" até próximo dos 30 anos, o que gera todo um novo conjunto de conflitos inter-geracionais que se utilizam das instituições de ensino superior como campo de batalha.

Um último participante das disputas de poder dentro das instituições de ensino superior são os funcionários. A complexidade crescente destas instituições tem levado, em muitas partes, ao desenvolvimento de uma nova profissão, a dos administradores universitários e educacionais, que têm suas próprias ideias a respeito de seu papel, e sua necessidade de reconhecimento,

---

[5] Veja respeito Levy, 1981, e Altbach, 1984.

poder e autoridade. Mesmo quando este tipo de desenvolvimento não ocorre, funcionários administrativos são cada vez mais numerosos, se organizam em associações e sindicatos profissionais, e clamam por sua fatia do poder.

Em última análise, as tensões que ocorrem dentro dos sistemas de ensino superior, e em sua relação com a sociedade mais ampla, dependem basicamente de se a sociedade está expandindo ou não suas oportunidades ocupacionais, se ela está o não submetida a pressões demográficas, e se o sistema educacional está funcionando como canal efetivo de mobilidade social ou, ao contrário, de resistência contra novos grupos sociais emergentes. Na Europa -- e provavelmente também no Japão -- a expansão do ensino superior ao final do século XIX e início deste proporcionou um espaço para grupos ascendentes que não tinham como ser absorvidos com facilidade pelo setor industrial, mas puderam se engajar em um processo modernizador, ou "civilizatório", que deu um destino socialmente significativo a suas energias. Como foi assinalado no início, existe um claro paralelo entre a modernização das instituições de ensino nestas sociedades e o processo que Barrington Moore[6] descreveu em relação à modernização da agricultura no surgimento das democracias modernas. Em muitas sociedades, não somente a agricultura não se modernizou, como que seus sistemas educacionais também permaneceram fechados, levando, em ambos os casos, a tensões potencialmente explosivas.

A politização tradicional das universidades latino-americanas é um bom exemplo desta condição. As sociedades latino-americanas sempre foram muito segmentadas, e suas instituições de ensino superior eram provavelmente adequadas, até o início deste século, para dar a suas elites a quantidade limitada de educação formal que elas desejavam. Tensões começaram a surgir, no entanto, quando novos grupos sociais - filhos de imigrantes, ou de classes médias incipientes nas cidades começaram a entrar no sistema educacional e perceber que estas instituições estavam demasiadamente rigidificadas para expandir e assumir novos papéis.

Nas primeiras décadas deste século, muitos países latino-americanos foram sacudidos pelo que ficou conhecido como o "Movimento da Reforma", que se iniciou na cidade de Córdoba, Argentina, em 1918. Ao lermos os documentos e proclamações associados ao movimento, dois

---

[6] Moore, 1966.

aspectos chamam logo a atenção. O primeiro é a condenação veemente da qualidade do ensino, a denúncia de que as universidades latino-americanas haviam deixado de cumprir seu papel central de portadoras do conhecimento, expressa em uma passagem muitas vezes citada:

> Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la enta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos - y lo que es peor aún - el lugar donde las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia, frente a estas casa mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático.[7]

A segunda idéia era a de que só os estudantes poderiam mudar esta situação. Na realidade, a Reforma não consagrou o governo das universidades pelos estudantes, mas sim a divisão tripartite dos órgãos de governo entre estudantes, professores e ex-alunos, os quais deveriam se inscrever junto às universidades para eleger seus representantes (não há evidência de que os ex-alunos jamais tenham chegado a desempenhar um papel muito significativo). Na conturbada história do Movimento da Reforma, os conflitos entre estudantes, professores e autoridades governamentais eram freqüentemente traduzidos em termos político-partidários, gerando muitas vezes lideranças de grande projeção nacional e internacional, como Alfredo Palácios na Argentina, Haya de la Torre no Peru, Raul Roa em Cuba, e Rómulo Becancour na Venezuela. As demandas por autonomia resultaram no estabelecimento de uma tradição de extraterritorialidade para as cidades universitárias em muitos países latino-americanos, dando aos estudantes e professores direitos e privilégios com os quais os cidadãos comuns dificilmente sonhariam. Estes privilégios poderiam ser interpretados como indicando o sucesso do Movimento, levando ao reconhecimento e prestígio públicos das universidades. O mais provável, no entanto, é que eles expressem simplesmente uma trégua temporária entre grupos antagônicos de elite, muitas vezes rompida por confrontações violentas e derramamentos de sangue.

As universidades latino-americanas parecem ter levado ao extremo um tipo específico de auto-regulação e autonomia, baseado essencialmente na capacidade de mobilização política, e não na

[7] H. Michelena e Sontag, 1984, p. 26-27; J. Michelena, 1986.

ocupação efetiva de uma posição de centralidade entre as instituições de geração e transmissão de conhecimento em suas sociedades. As razões históricas para isto são muitas, e impossíveis de apresentar aqui. A experiência histórica indica que a vitalidade das instituições universitárias, como núcleo gerador de novas idéias, conhecimentos e valores tem estado e deve estar intimamente relacionada com sua integração relativamente frouxa (ou, em outros termos, com sua relativa independência) em relação às fontes de liderança e dominação econômica, política e religiosa que existem em todas as sociedades. A universidade "bem comportada", que funcionasse de maneira integrada e sem tensões com outros setores da sociedade, seria quase certamente uma universidade burocratizada, desmotivada, sem vida e, em última análise, sem maior relevância.

É importante também que, neste processo de competição com outros setores da sociedade, as universidades não terminem vitoriosas e percam, sem sentir, sua identidade própria. É próprio da universidade não ser a fonte de conhecimentos sagrados ou ideológicos, nem do poder econômico, nem do poder político; ela deixa de ser universidade quando se transforma em Igreja, empresa ou partido. Encontrar seu espaço próprio, não se submeter nem se descaracterizar, é a chave para sua permanência e relevância.

Finalmente, os sistemas universitários modernos têm em si o germe da universidade clássica, mas também muitas outras coisas que têm pouco a ver com ela. Por isto mesmo, eles são necessariamente instáveis e contraditórios, e sujeitos a um processo constante de disputa e competição. Esta é uma situação inevitável, que não pode ser corrigida sem que algumas das funções mais importantes dos sistemas educacionais modernos sejam sacrificadas. O que é importante, aqui, é aprendermos a conviver com a variedade, a diferenciação e a pluralidade de objetivos e princípios que são inerentes aos sistemas sociais modernos. Com o surgimento do ensino superior de massas, dramatizado pelas mobilizações estudantis de 1968, a questão da reforma universitária voltou à ordem do dia em todo o mundo. A experiência acumulada desde então parece sugerir que os sistemas de ensino superior atuais são grandes demais, politizados demais para poder ser alterados por grandes projetos reformadores, que, ou são bloqueados por interesses afetados, ou se frustram em sua implementação.[8] Isto não significa, no entanto, que

[8] Cerych e Sabatier, 1986.

não exista espaço para mudança; mas ela não pode se dar a partir de um amplo consenso a respeito de um "novo" papel para o sistema universitário, e sim da diferenciação progressiva de suas funções, e no atendimento particularizado a suas diferentes clientelas.

É a partir destas perspectivas que podemos pensar melhor a crise de legitimidade que hoje atinge nossas instituições de ensino superior. Como elas se desenvolverão nos próximos anos, que tipo de relações estabelecerão com outras instituições produtoras e difusoras de conhecimento nas sociedades modernas, em que medida permanecerão ou não como lugares privilegiados da geração e expansão da fronteira intelectual e científica, de que forma poderão se ajustar às múltiplas demandas que recebem sem perda de autonomia e responsabilidade - e, finalmente, em que medida sua autonomia será fruto de seu prestígio, ou de sua alienação - são estas as questões que deveremos observar, e que definirão o futuro desta instituição milenar. A sina da universidade, se podemos utilizar esta figura, é estar sempre descontente com suas limitações, sem perder, no entanto, sua identidade, forjada na evolução das sociedades modernas nos últimos séculos. Na medida em que ela possa se manter fiel a esta sina, ela será, ainda por muito tempo, um fator de perturbação, discussão, eventualmente conflito -- mas também de esperança para um mundo melhor.

Educação de massas e qualidade

Os efeitos da massificação do ensino superior sobre sua "qualidade", qualquer que seja o sentido associado a este termo, é objeto de preocupações constantes e discussões intermináveis, e em relação a isto vale a pena rever um debate clássico desta questão no contexto norteamericano, com implicações óbvias para o que vem ocorrendo na América Latina.

Em 1910, o educador americano Abraham Flexner fez uma avaliação do ensino médico nos Estados Unidos e Canadá, e concluiu que, das 155 faculdades de medicina existentes, 120 apresentavam condições péssimas de funcionamento. Os alunos eram admitidos sem nenhum preparo, não existiam laboratórios, não havia relação entre a formação científica e o trabalho clínico, e os professores não tinham controle sobre os hospitais universitários. O relatório de Flexner, *Medical Education in the United States and Canada*, teve o efeito de um terremoto, e nos anos seguintes a quase totalidade das instituições por ele criticadas fechou suas portas.

O relatório Flexner ficou na história como um exemplo da importância da avaliação e do controle de qualidade, e sua história vem muitas vezes à tona quando pensamos nas condições precárias da maioria de nossas instituições de ensino superior. Que falta nos faz um Fletcher, pensamos, e sobretudo que falta nos faz a existência de mecanismos que façam desaparecer as instituições que não cumpram com os critérios mínimos e aceitáveis de qualidade!

Alguns anos mais tarde, Flexner escreveria um livro comparando as universidades americanas, inglesas e alemãs, aonde pregaria a superioridade do modelo da universidade humboldtiana, alemã, sobre o dos demais países. As universidades modernas, pensava Flexner, devem ser instituições dedicadas à cultura, à ciência e às profissões cultas - tudo aquilo que a expressão alemã *Wissenschaft* significava. Elas devem ser as guardiãs da tradição, e o centro das formas mais avançadas de reflexão e conhecimento. Elas devem evitar a especialização excessiva, e não abrir espaço para a educação secundária, técnica, popular, ou meramente profissional. Nesta perspectiva, o ensino superior nos Estados Unidos parecia especialmente lamentável. O título de "universidade" era dado para instituições de qualquer tipo, não existia nenhuma noção sobre as diferenças entre a verdadeira cultura e a mera educação continuada ou a formação técnica e profissionalizante, e a venda de serviços educacionais de todo tipo, a quem quisesse pagar, por instituições de renome como a Universidade de Columbia, lhe parecia um verdadeiro escândalo. Era necessário, propunha, fazer com a Universidade americana como um todo o que já tinha sido feito com o ensino médico.

O conceito de qualidade utilizado por Flexner no início do século presidiu a legislação da reforma universitária brasileira. O artigo primeiro da lei 5.540, de 1968, reza que "o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário". O artigo 2 diz que "o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrados em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados". Nesta época, no entanto, o mundo já não era o mesmo. A Universidade alemã, demasiado amarrada ao Estado, não soube resistir à ascensão do nazismo, e perdeu, com ele, muito do brilho e do prestígio de que gozava até então. Não houve uma nova reforma Flexner para o ensino superior americano, mas, nos últimos 50 anos, os Estados Unidos desenvolveram o sistema de educação superior de maior porte, abrangência e qualidade de todo

o mundo, e que é hoje copiado pela maioria dos países. Aonde Flexner errou? Aonde erramos nós?

Em 1968, no ano da Reforma Universitária brasileira e do movimentos estudantis na Europa e nos Estados Unidos, o livro de Flexner foi republicado com um prefácio de Clark Kerr, então presidente da Universidade da California. Neste prefácio, Kerr, ao mesmo tempo em que expressa sua admiração por Flexner, mostra com clareza aonde ele se equivocou, e o que significa uma universidade moderna e de qualidade nos dias atuais. Da análise de Kerr, dois aspectos nos interessam particularmente.

O primeiro equívoco de Flexner foi o de pensar na universidade como um todo integrado e orgânico, unido pelos valores comuns da ciência, das artes e da cultura. A aparente unidade das universidades tradicionais residia mais em seu tamanho reduzido, e na origem aristocrática de seus professores e alunos, do que em uma efetiva integração do conhecimento e da educação. As universidades modernas são gigantescas, juntam pessoas de todas as origens sociais e com maneiras muito diferentes de entender o que é a pesquisa, a educação, a cultura e as artes. Elas são, na expressão cunhada por Kerr, muito mais "multiversidades" do que universidades no sentido tradicional.

O segundo equívoco foi supor que esta diversidade de funções e valores não poderiam conviver sem se destruir mutuamente. Foi não entender que qualidade e quantidade poderiam se combinar e se complementar. Que não havia incompatibilidade entre prestar serviços à comunidade, dar cursos de verão, manter equipes de futebol e realizar pesquisas de alta qualidade. Foi tudo isto, precisamente, o que fizeram as grandes universidades americanas, e que as ajudaram a chegar na posição de prestígio e reconhecimento que têm hoje.

É claro que o fracasso das universidades alemãs, o sucesso das universidades americanas, e a posição intermediária ocupada pelas universidades inglesas, refletem em grande parte a posição relativa de cada um destes países a partir da segunda guerra mundial. Um sistema universitário, nos lembra Kerr, não pode ser separado do desempenho da sociedade que o apóia, não é uma coisa isolada. Isto, no entanto, não explica tudo. Ao se adaptar para a posição de liderança que assumiu na segunda metade deste século, o ensino superior americano desenvolveu algumas características que hoje são centrais para qualquer sistema de ensino superior que pretenda se

ajustar ao mundo contemporâneo, e que por isto necessitam ser examinadas e entendidas com cuidado.

A principal característica deste sistema, assinalada por Kerr, é o pluralismo e a diversidade. Novos ricos, sem as tradições da aristocracia, os americanos criaram uma infinidade de formatos institucionais e de áreas de estudo, que íam desde as tentativas de reproduzir as melhores tradições inglesas e alemãs até o Departamento de Economia Doméstica da Universidade de Chicago, que aprovava, para horror de Flexner, teses de mestrado sobre "uma comparação de tempos e movimentos de quatro métodos de lavar pratos", ou sobre "a compra de roupa de mulheres pelo correio". A diversidade permitiu que o ensino superior norte-americano fosse o primeiro no mundo a se massificar, a ponto de que, hoje, cerca de metade dos jovens naquele país entrem em alguma instituição de ensino pós-secundário. É certo que, em boa parte, esta educação superior de massas acaba por compensar um ensino secundário de má qualidade, e proporciona qualificações que não mereceriam o título de "universitárias" em outras partes do mundo. Mas a tendência à massificação do ensino superior é um fenômeno mundial, que leva a um número cada vez maior de jovens e adultos a buscar educação em instituições de nível superior, que não podem, simplesmente, voltar as costas a esta demanda e a estas aspirações. Ao desenvolver um amplo sistema de educação superior de massas, apoiado em milhares de "colleges" e um grande número de universidades públicas e privadas de todo o tipo e qualidade, os Estados Unidos acabaram por criar um grande mercado de trabalho para professores, para a educação dos quais se implantaram, de início, os programas de pós-graduação e de pesquisa científica acadêmica.

A diversidade permitiu também que, ao lado da educação massificada, algumas universidades e profissões estabelecessem padrões extremamente exigentes de desempenho e qualidade, como foi o caso da educação médica. A pesquisa científica e a pós-graduação, que é onde o sistema norte-americano possivelmente mais se sobressai, se desenvolveram pela combinação de pelo menos três fatores. Primeiro foi a maciça incorporação dos talentos que acompanharam as grandes migrações européias desde o século XIX, e continuaram no período de pré- e pós guerra, recriando nos Estados Unidos as tradições de trabalho e os padrões de excelência típicos das universidades européias de elite. Mas, segundo, por mais importantes e influentes que estes imigrantes tivessem sido, eles não impediram que continuassem a existir as centenas de "land

grant colleges", escolas técnicas, institutos de engenharia e outras instituições que trabalhavam em íntima associação com a indústria e a agricultura, e davam à pesquisa acadêmica uma ponte natural e direta com o setor empresarial, que retribuía apoiando e financiando as instituições universitárias. E terceiro, a ausência de tradições acadêmicas mais consolidadas levou a uma inovação importante que foram as escolas de formação de pesquisadores e cientistas, os "*graduate colleges*", que fizeram da capacitação para a pesquisa não um simples credenciamento acadêmico, como na tradição europeia, mas um tipo novo de formação profissional e especializada.

A diversidade se manifesta também na pluralidade de formatos organizacionais e institucionais. Não existe um ministério da educação, e ninguém se preocupa em dar uma definição oficial do que seja uma "universidade". Cada estado tem suas instituições, existem muitas instituições privadas, dedicadas à pesquisa, à formação de professores, ao ensino profissional, à formação intelectual e acadêmica, à reciclagem de adultos, à formação religiosa e à obtenção de lucros.

O engano mais importante de Flexner pode ter sido a idéia de que semelhante aglomerado de instituições e papéis não teria como ser controlado, e tenderia cada vez mais ao deterioro e à desagregação. Na realidade, os Estados Unidos desenvolveram um conjunto também diversificado, mas nem por isto menos efetivo, de controles de seu ensino superior. Em primeiro lugar, há o controle do mercado: instituições, mesmo públicas, que não conseguem bons alunos, alunos pagantes, doações filantrópicas e contratos de pesquisa com o governo ou com o setor privado, cedo ou tarde fecham suas portas. Existe um grande mercado de talentos, que atrai os professores mais qualificados para as universidades de mais prestígio, e forçam as demais a oferecer contratos competitivos. Existem instituições voluntárias de credenciamento que distribuem certificados para as instituições que qualificam, e que são verificados por estudantes, professores e financiadores na hora de escolher suas instituições. Firmas privadas oferecem testes padronizados de conhecimento que são utilizados por muitas universidades para a seleção de seus alunos. Em algumas áreas especializadas, como na área da medicina, existem corporações profissionais que zelam pela qualidade das instituições de ensino, garantindo, assim, os padrões de excelência definidos inicialmente pelo relatório Flexner.

* * *

Ao adotar o modelo Flexner em 1968, o legislador brasileiro cometeu dois equívocos da maior gravidade. O primeiro foi ignorar as tendências à massificação do ensino superior que Kerr já assinalava com tanta clareza em sua introdução ao texto de Flexner. Em 1968 os estudantes já batiam às portas das universidades, e nos anos seguintes a demanda avassaladora por mais vagas e oportunidades educacionais levou a um sistema de ensino superior de grande porte que, embora diferenciado na prática, não abdicava de um modelo monolítico e centralizado, não incorporava a diferenciação como um valor, e terminava produzindo um ensino superior diluído e em grande parte desmoralizado por não ser aquilo que, no papel, estava dito que poderia ser.

O segundo erro dos legisladores foi pensar que o Brasil deveria procurar se pautar pelo modelo dos países europeus, quando somos, na realidade, muito mais parecidos com os Estados Unidos. Não é pela riqueza, evidentemente, já que em relação a esta somos profundamente distintos de ambos. Mas compartimos com os Estados Unidos, e não com a Europa, a vastidão territorial, o aglomerado das culturas, a mistura das raças, a incompetência da administração pública, a desigualdade social, e uma capacidade surpreendentemente alta de iniciativa e inovação. O que ainda temos da Europa é o veso da centralização, da racionalidade formal e dos controles burocráticos, que estão latentes no modelo elitista e centralizado da reforma universitária de 1968. É bem verdade que, ao introduzir o sistema de crédito, a pós-graduação, o sistema departamental e o ciclo básico, a reforma de 1968 se inspirou na Universidade americana, e não na européia. Mas o legislador só olhou para o topo da pirâmide, para Harvard e Yale - aquilo que os Estados Unidos têm de Europa - e não para os milhares de colleges e outras instituições que formam o corpo e os braços da educação superior americana.

Os equívocos de Flexner não tornam suas ideias, e seu exemplo, obsoletos. O ensino superior moderno não pode existir sem a ciência, a pesquisa, a formação profissional de alto nível, a *Wissenschaft*. Mas, se no passado esta era a própria definição do que fosse uma universidade, hoje se trata, tão somente, de um dos componentes das modernas multiversidades, e sobretudo dos sistemas nacionais de educação superior. Ao lado destas funções clássicas e tradicionais, estão as funções do ensino continuado e da reciclagem, da formação de professores, da formação profissional e técnica, da prestação de serviços à comunidade, Cada uma destas atividades tem seu valor, sua cultura, seus públicos e sua maneira de se organizar e se financiar. O controle de qualidade é mais importante do que nunca, nestes tempos de custos crescentes e

recursos escassos. Mas ele deve ser flexível, plural, descentralizado e desburocratizado. Ele deve se apoiar menos nas normas e nas burocracias, e mais nas avaliações dos pares, na reputação conquistada pelo desempenho, e no endosso do mercado. O espaço universitário é hoje muito maior, muito mais complexo, e potencialmente muito mais rico, do que o imaginado por Flexner e por nossos legisladores dos anos 60. Sua potencialidade é grande, mas nos falta, ainda, conquistá-lo.

Capítulo 2: As Universidades na América Latina

Origens

As universidades latino-americanas são frequentemente descritas como "napoleônicas", refletindo a idéia de serem instituições nacionais, ou pelo menos controladas e supervisadas pelos governos conforme normas uniformes, e dotadas de um mandato para a emissão de certificados profissionais de validade legal. Apesar das grandes modificações e variações havidas em relação a este modelo geral, da forte presença da Igreja Católica, e de que as primeiras universidades na região tivessem sido criadas pela coroa espanhola, ainda no século XVI, sob o controle estrito da Igreja, permanece uma clara predominância de universidades públicas e não confessionais, se não em quantidade, pelo menos em prestígio e reconhecimento.

As atuais instituições, em sua maioria criadas ou profundamente transformadas depois dos movimentos de independência no início do século XIX, pretendiam ser uma reação contra a herança colonial, que incluía a Igreja e suas universidades. O objetivo era transformar as antigas colônias em estados-nações, dotadas de elites profissionais formadas em instituições supervisionadas pelo poder público conforme os conhecimentos jurídicos e técnicos mais atuais, e livres do pensamento religioso tradicional. Haveria que ensinar mais ciências naturais do que filosofia; a engenharia, entronizada na França como a grande profissão dos Estados modernos, passava a disputar a primazia com a medicina e o direito entre as profissões das elites. Em alguns países, como no Chile e na Argentina, as universidades públicas deveriam ter um papel de coordenação de amplos sistemas educacionais.

O projeto mais abrangente e ambicioso talvez tenha sido o da Universidade do Chile, parte de um amplo projeto de organização de um sistema de educação nacional:

> By the end of the 1830s, the government [of Chile] was in fact strongly determined to implement the constitutional mandate concerning national education. In its annual report to the Congress in 1840, Egaña presented a plan for the development of primary, secondary, and higher education. Primary education was presented as universal, meaning that members of all social classes should benefit from it, including Araucarian Indians. Education would presumably introduce morality among the population and demonstrate the advantages of civilization to all. Secondary education had traditionally been viewed as elite education, a view that Egaña

reaffirmed when stated that it was 'indispensable for the superior classes as it provides for the education of a person of distinction'. Egaña also announced that the state-run Universidad de Chile, as a superintendence of public instruction, would supervise all national education.[1]

A ambição modernizadora e a valorização da educação popular e técnica, no entanto, nem sempre produziam os efeitos esperados. Ao abandonar a tradição escolástica, se perdia muitas vezes também as tradições de estudo e da busca do conhecimento que, em seus melhores momentos, haviam sido preservadas pelas universidades tradicionais, e recuperadas com novos conteúdos pelas melhores universidades européias. É o que ocorre com a Universidade de Buenos Aires:

> "Desde su fundación, entonces, la Universidad de Buenos Aires ve amenazado su destino como centro de saber por las urgencias inmediatas de la sociedad en que nace, que exige de ella, antes que una actividad científica real, el cumplimiento de ciertas funciones sociales que el progreso de Buenos Aires hace ineludibles: el abandono de la tradición universitaria que remonta a la Edad Media y se consolida en la España de la Contrarreforma no significa, entonces, necesariamente para la Universidad de Buenos Aires, la adopción de una actitud más moderna frente a los problemas del conocimiento, sino un abandono del interés por ese problema; lejos de implicar necesariamente un enriquecimiento, puede traducirse - y de hecho se traducirá durante extensos períodos - en un empobrecimiento científico y cultural"2

No Brasil[3], a transição da universidade escolástica para uma educação orientada à formação profissional tem suas origens no projeto de transformação da Universidade de Coimbra realizado ao final do século XVIII para livrá-la do predomínio do ensino jesuíta e da tradição da contrarreforma, projeto trazido por membros da corte D. João VI, rei de Portugal, em sua vinda para o Brasil em 1808. Esta transformação, conhecida como "Reforma Pombalina", por referência ao Marquês de Pombal, primeiro ministro da Corte Portuguesa, buscou introduzir em Portugal, e mais tarde no Brasil, o ensino técnico e os conhecimentos práticos, sem a estrutura universitária que havia ficado demasiado identificada com a corporação religiosa, e que só seria implantada no Brasil na terceira década do século XX. Como observa Antônio Paim,

---

[1] Jaksic e Serrano, 1990. Ver também Serrano, 1994.

[2] Halperin Dongi, 1962, p. 17.

[3] Barros, 1959; Paim, 1982; Lisboa, 1993; Schwartzman, 1991b, 1993b; Sampaio, 1991.

> A Reforma Pombalina da Universidade de Coimbra, levada a cabo em 1772, e a maneira pela qual se deu início à organização do ensino superior com a mudança da Corte para o Rio de Janeiro, marcaram em definitivo a posição que a cultura brasileira iria adotar em relação à universidade. Pombal pretendeu desfechar um golpe de morte contra o verbalismo da cultura portuguesa e fez da universidade, voltada para a ciência aplicada, seu principal instrumento. Os homens que cercavam D. João VI e tiveram a missão de implantar as instituições de cultura, inexistentes na Colônia, haviam sido formados na nova mentalidade e prescindiam de todo da universidade. O menosprezo pela instituição, subjacente a semelhante atitude, iria finalmente explicitar-se com a ascensão do positivismo. Já agora a universidade é combatida como elitizante e promotora do saber ornamental'[4]

As ideias inovadoras que as elites latino-americanas traziam da Europa e incorporavam aos movimentos de independência e construção dos estados nacionais haviam transformado profundamente as universidades europeias na passagem do século XVIII para o século XIX, sem, no entanto, romper completamente com as tradições do passado. Havia pouco o que preservar, no entanto, em Portugal, Espanha e mesmo na França, destruída por décadas de revolução e turbulência. Em contraste com o ocorrido poucas décadas antes com a criação da Universidade de Humboldt em Berlim, em 1809, as universidades latino-americanas não abriram espaço para a pesquisa empírica, que pudesse servir de base para a educação técnica nas faculdades profissionais. Em contraste com a Inglaterra, tampouco havia espaço para a educação geral na tradição das "*liberal arts*", que ficou restrita às escolas secundárias, último bastião da tradição educacional católica. E, em contraste com a própria França, pouco foi desenvolvido em termos de uma educação de elite propriamente dita, típica das "grandes écoles" francesas, que protegiam as instituições de melhor nível das mudanças e incertezas dos sistemas mais amplos de educação superior.[5]

Uma característica importante da educação superior latino-americana foi sempre o predomínio das escolas profissionais de direito, medicina, engenharia e das academias militares. Na Europa, estas escolas profissionais geralmente se situam fora das universidades, ou pelo menos se organizam de forma independente do núcleo acadêmico central, normalmente orientado para a

---

[4] Paim, 1982, p. 18-19.

[5] Ver Ben-David, 1971, sobre as diferentes tradições intelectuais e pedagógicas dos principais centros universitários europeus.

educação geral, as humanidades e as ciências básicas. Mas a educação superior na América Latina, desde seus inícios, foi definida quase sempre como sinônimo de educação para as profissões. Desta maneira, alguma qualidade foi preservada, nas melhores escolas de engenharia e medicina; mas foi também um fator de resistência às inovações oriundas de novos grupos sociais que aspiravam a uma educação superior mais acessível, à abertura de novas disciplinas, e a tentativas de mudança vindas de governos e movimentos reformistas.

Nem todos os países latino-americanos se desenvolveram da mesma maneira, e os diferentes vínculos que as elites latino-americanas mantinham com as universidades europeias explicam muito das diferenças entre suas instituições de ensino superior. Estes vínculos podiam consistir na tradição de completar os estudos em universidades europeias, na vinda de professores para ensinar nas universidades locais, ou ainda na forte presença de filhos de imigrantes europeus entre estudantes e professores. A influência europeia trazia os conhecimentos e a vivência de instituições que tinham se modernizado ao longo do século XIX, e sobretudo a valorização da educação e do conhecimento técnico como instrumentos de mobilidade social, atitudes que pressionavam os sistemas universitários locais para melhorar sua qualidade e incorporar os conhecimentos mais modernos. Lugares com forte presença de imigrantes europeus, como Buenos Aires e São Paulo, desenvolveram melhores instituições do que os que se mantiveram mais isolados, como o México ou Rio de Janeiro.

Outra diferença significativa entre países foi como evoluiu o conflito entre o Estado e a Igreja sobre o controle dos sistemas educacionais, que ocorreu praticamente em todos os países da região. México e Argentina, com suas grandes universidades nacionais, públicas e leigas, devem ser vistos em contraste com Chile e Colômbia, onde universidades católicas e leigas coexistiram historicamente umas ao lado das outras. Não por acaso, onde esta coexistência se deu, a educação superior privada avançou mais, ainda que não necessariamente como educação religiosa. México e Argentina tipificam o padrão de sistemas universitários dominados por uma universidade nacional central (como é o caso, também, do Peru, Uruguai e muitos outros países da região), em contraste com os sistemas descentralizados do Chile, Colômbia e também Brasil (no qual as primeiras universidades católicas só surgiram a partir de 1940 mas onde a Igreja sempre preservou sua influência). Estas diferenças históricas ajudam a entender as diferentes respostas de cada país às pressões pelo aumento da oferta de educação superior que se

aceleraram a partir da segunda metade deste século. México e Argentina responderam abrindo as portas de suas universidades nacionais, que se transformaram nas maiores do mundo em número de estudantes; enquanto que Brasil, Colômbia, e mais recentemente Chile, responderam abrindo espaço para a criação de um grande número de instituições de ensino superior privadas.

Criaturas dos novos estados nacionais, seria de se esperar que as universidades latino-americanas vivessem sob a supervisão e o controle constante de políticos e governantes, e tivessem poucas condições de se desenvolver como órgãos autônomos e independentes. Esta, no entanto, é só parte da história. A principal consequência da grande proximidade entre as universidades e o poder talvez tenha sido a intensa politização dos estudantes e professores universitários, que fez com que os choques entre as elites governamentais e as acadêmicas fossem constantes, e levassem a formas inusitadas de autonomia universitária. Na medida em que os projetos modernizadores eram postos de lado pelos governantes, eles eram incorporados por contra-elites que se formavam nos bancos acadêmicos, e ensaiavam desde cedo a oratória e a militância político-partidária que os levariam ao poder.

Que tipo de universidade resultou desta história, sumariada aqui? Uma comparação sistemática entre os processos de modernização das universidades na América Latina, Japão, Índia, África, a Rússia do século XIX e a Europa Ocidental traz ensinamentos preciosos.[6] Em nenhum país as universidades deixaram de mudar. Em todos os casos elas tiveram que abrir espaço para novas ideias, novas gerações, e em muitos casos compartir o poder com novos grupos. Somente em alguns casos, no entanto, elas conseguiram se transformar de maneira tal que pudessem reter sua função histórica de centros geradores e transmissores de conhecimento. Em outros, elas terminaram ocupadas por outros grupos, com outros interesses, e nunca conseguiram ir muito além de suas funções clássicas de agentes de legitimação de posições de *status* e poder adquiridas por meios que têm pouco a ver, na realidade, com o conhecimento enquanto tal.

Cultura

A expansão dos sistemas universitários ocorrida na América Latina veio acompanhada também de importantes mudanças nos valores e percepções das pessoas a respeito do que deve ser a universidade e a atividade profissional, tudo aquilo que cabe dentro da denominação de

[6] Para esta comparação, veja Schwartzman, 1980, capítulo 4.

"cultura" universitária ou acadêmica. Ainda que mais difícil de precisar do que informações sobre matrículas, número de instituições ou custos, a dimensão cultural talvez seja a mais importante de todas, porque é ela que dá sentido e orienta as ações das pessoas, dentro das condições e dos recursos que dispõem.

Já nos referimos em parte a esta questão quando observamos que as instituições de ensino superior criadas na América Latina a partir do século XIX pretendiam se contrapor à universidade católica tradicional, trazida pelos espanhóis no início da colonização, e introduzir os conhecimentos técnicos e práticos que faziam parte do iluminismo europeu, e que se expressavam com vigor nas ideologias e nas novas instituições desenvolvidas na França após a Revolução.

As antigas universidades tinham um perfil cultural bem definido, dado pelo uso do latim e pela referência a um conjunto relativamente limitado de autores clássicos, cujo estudo levava ao conhecimento da sete "artes liberais", o *trivium* (gramática, lógica e retórica) e o *quatrivium* (aritmética, astronomia, geometria e música) . Sobre esta base se dava a formação profissional, para as carreiras de direito, teologia e medicina. A reforma protestante, o desenvolvimento das ciências empíricas, a criação dos estados nacionais europeus e a consolidação de suas línguas, todo este processo se deu no início à margem das antigas universidades, que passaram por longos períodos de decadência e estagnação, até serem reorganizadas a partir do século XIX pela introdução da ciência empírica, da formação profissional moderna, e pela adoção das línguas nacionais no ensino, escritos e publicações. A universidade europeia reformada desenvolveu novas culturas acadêmicas, distintas em cada país, com alguns elementos comuns. Na Alemanha, seu valor central era a *Wissenschaft,* um ideal de conhecimento profundo e abrangente que incluía tanto as ciências naturais quanto a filosofia, e que deveria ser o fundamento do conhecimento empírico e da moral; na França, *science* tinha um sentido muito mais claramente cartesiano, com ênfase na matemática e na ordenação sistemática dos conhecimentos e da informação, servindo de base a um novo tipo de profissional, o engenheiro; na Inglaterra, a mesma palavra, *science*, tinha um sentido muito mais pragmático, coexistindo com a educação humanística e literária típica dos *colleges* tradicionais.[7]

---

[7] Sobre estas diferentes tradições, ver Ben-David, 1977.

Estes conteúdos culturais e normativos ainda estão presentes nos sistemas de ensino superior destes países, embora transformados e influenciados pelos processos de massificação ocorridos nas últimas décadas, e que tiveram sua expressão mais evidente nos movimentos estudantis de 1968. Em geral, países que contam hoje com instituições educacionais bem constituídas contaram em seu passado com grupos sociais significativos que fizeram da educação e da cultura seu principal instrumento de coesão interna e mobilidade social. Na América Latina, assim como em outras regiões onde governos trataram de importar suas instituições acadêmicas de outros contextos, esta história prévia não existia, ou tinha um sentido totalmente distinto, e não havia como recriar estes conteúdos pela simples promulgação de leis, regulamentos e controles criados pelos governos para suas instituições educacionais. O estudo da história dos movimentos culturais e sociais associados às instituições educacionais é a única maneira de entender e determinar a existência destes conteúdos, que não se dão na simples letra da legislação, dos programas dos cursos, ou mesmo das credenciais acadêmicas dos professores. Quando os conteúdos são débeis, rotinas vazias e jogos de poder ganham precedência, e a substância do trabalho educacional se esvazia.

A história da introdução dos conteúdos profissionais e intelectuais das modernas profissões e do conhecimento técnico e científico na América Latina pode ser sumariada como um processo com três etapas bem diferenciadas.[8] Em um primeiro momento, os "novos conhecimentos" eram apropriados por pequenas elites que os utilizavam como instrumentos de conquista de posições sociais e políticas de liderança. Médicos ofereciam o controle das epidemias e tratamentos para as enfermidades sociais, engenheiros prometiam as maravilhas da reforma urbana e das grandes estradas, e os advogados apresentavam suas fórmulas de reforma constitucional e reorganização do Estado. Pessoas de formação universitária eram parte de uma *intelligentsia* que se afirmava, sobretudo, pelo valor simbólico da Ciência e da Técnica, mais do que pela competência técnica efetiva que pudessem ter. Típico deste período foi a difusão da ideologia positivista entre engenheiros e militares, que consistia sobretudo em um discurso contra a Igreja e de justificação das aspirações hegemônicas de novos grupos em ascensão. Em muitos casos, a jovem *intelligentsia* era formada pelos filhos das antigas aristocracias locais, de origem frequentemente rural, e a tensão entre o novo e o velho era suave; em outros, ela tinha um

---

[8] O que se segue é tomado, em boa parte, de Schwartzman, 1991c.

caráter mais urbano, com menos raízes tradicionais, e o potencial de conflitos era maior. Vale a pena examinar este período com algum detalhe, a partir do que ocorreu no Brasil, e que deve encontrar similaridades com o ocorrido em muitos outros países.

Tecnocracia: os planos dos engenheiros

A noção de que a sociedade poderia ser planejada e gerida por engenheiros estava bem de acordo com a tradição francesa, e teria grande impacto no Brasil. Enquanto na tradição inglesa a engenharia sempre fora uma ocupação menor e sem foros de nobreza, a *École Polytechnique* foi, desde o início, o lugar onde a elite administrativa francesa era educada. Lá, a educação militar era ministrada juntamente com o treinamento da mente em matemática e física; pensava-se que esta combinação prepararia as melhores mentes cartesianas, prontas para construir pontes, comandar exércitos e dirigir a economia. Esta descrição, e as diferenças entre as tradições anglo-americana e francesa, ainda hoje são válidas.

As mudanças de nome e de objetivos da antiga escola militar do Rio de Janeiro ao longo do século XIX são uma boa indicação sobre os papéis que lhe eram atribuídos. Quando foi fundada, em 1810, como Real Academia Militar, esperava-se que oferecesse um "curso completo de ciências matemáticas, de ciências de observação, quais a física, química, mineralogia, metalurgia e história natural, que compreenderá o reino vegetal e animal e das ciências militares em toda sua extensão, como a de tática como de fortificação e artilharia". A profissão militar nunca desfrutou de muito prestígio no Brasil, exceto talvez no sul do país, e os aspectos civis sempre prevaleceram na Escola. Em 1858 a Academia Militar mudou de nome, passando a chamar-se Escola Central, e finalmente em 1974 adotou a denominação francesa de Escola Politécnica. Hoje, ela faz parte da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e abriga a Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia - COPPE, o mais importante do país.

O fato de que a engenharia civil predominasse a partir de meados do século XIX não significava que a Escola fosse particularmente competente enquanto local para a formação especializada nas técnicas mecânicas ou de construção, ou para o estímulo da competência nas ciências físicas e naturais. Adotavam-se livros-texto ultrapassados, quase não havia aulas práticas nem experimentais, o trabalho de pesquisa era praticamente inexistente. Tudo isto não fazia muita diferença, diante das limitadas necessidades tecnológicas da sociedade brasileira da época. A

Escola de Minas de Ouro Preto, criada sob supervisão francesa em 1875, não teve um desempenho especializado muito melhor ao longo do tempo, apesar de ter iniciado suas atividades dentro de padrões acadêmicos muito mais estritos. O solo de Minas era rico, mas faltavam as condições econômicas para o desenvolvimento de uma indústria de mineração que fizesse uso dos talentos especializados que a velha Escola de Minas deveria formar[9]. Somente em São Paulo, onde a Escola Politécnica local foi criada em 1814 para acompanhar de perto a expansão do sistema ferroviário para o interior do território cafeeiro, atingiu-se um nível mais técnico e especializado de ensino.

O que deu sentido à Escola Politécnica do Rio de Janeiro (bem como à Escola de Minas e, em certa medida à Politécnica de São Paulo) foi o papel que desempenhou na criação de uma nova linhagem de intelectuais de elite, capazes de por em cheque a cultura estabelecida dos bacharéis e da Igreja, em nome da ciência moderna. A doutrina positivista deu aos engenheiros a certeza de que tinham o direito e a competência de gerir a sociedade, que se tornaria melhor e mais civilizada se o poder estivesse em suas mãos. Os positivistas se mobilizaram contra a monarquia, defenderam a educação para todos e melhores salários para a classe trabalhadora, fizeram oposição à Igreja e a todas as formas de organização corporativa da sociedade (e se opuseram, por isto, à criação de universidades), combateram a vacina obrigatória, e, sobretudo, se organizaram em sociedades secretas e conspiraram para a tomada do poder. A marca de sua vitória, "Ordem e Progresso", está até hoje registrada na bandeira do país.

O positivismo foi apenas a primeira e mais evidente manifestação da propensão dos que estavam ligados à tecnologia e às ciências exatas a concluir que tinham a competência requerida, e por isto o direito, de liderar as sociedade. Os militares, que ao longo de sua história permaneceram como uma espécie de carreira de engenharia de segunda classe, foram os que se ativeram mais fortemente, e por mais tempo, a esta ideologia; faziam-no, sobretudo, no âmbito do Exército, que sempre teve um componente menos técnico do que a Marinha ou, mais recentemente, a Aeronáutica. Isto não significa, evidentemente, que estas corporações não fossem também politizadas, e até mais; mas é no Exército que se desenvolveu uma visão

[9] Carvalho, 1978.

articulada do papel messiânico das forças armadas, consubstanciada na doutrina de segurança nacional.[10]

Também o marxismo, no Brasil, resultou em grande medida das tradições militares e de engenharia. Traduzido do francês, distanciado de movimentos operários organizados e despido de sua inspiração hegeliana, o marxismo não diferia muito de uma variante do evolucionismo positivista. No começo do século XX, imigrantes italianos, espanhóis e da Europa Central trouxeram para o Brasil os ideais da organização e ação política das classes trabalhadoras. Entre eles prevalecia o anarquismo, e alguns aderiram aos princípios do socialismo científico e do internacionalismo comunista. A velha guarda comunista do país seria inteiramente suplantada, no entanto, pelo grupo militar liderado pelo capitão Luís Carlos Prestes. Se a insurreição de 1935 foi um fiasco como movimento político, ela teve como resultado, no entanto, que Prestes e seu grupo de jovens tenentes permanecessem à frente do Partido Comunista no Brasil até meados da década de 70, impedindo, desta forma, a emergência de uma liderança marxista alternativa, fosse ela sindical ou intelectual.

Os engenheiros também trataram de assumir uma posição mais direta de comando através do controle do *habitat* humano das cidades. A criação de Belo Horizonte como nova capital para o antigo Estado de Minas Gerais, que deveria renascer com o advento da República, manteve-se como símbolo que ressurgiria quando um ex-prefeito de Belo Horizonte, Juscelino Kubitscheck, resolveu dar nova partida à história brasileira com a construção de Brasília. No início do século XX o Brasil passou por sua experiência mais significativa de renovação urbana, que foi a transformação do Rio de Janeiro numa cidade ao estilo francês, durante a gestão de Pereira Passos. Só agora historiadores e sociólogos começam a estudar como se deram estas experiências, quais eram seus pressupostos e como as pessoas se encaixavam ou não nos planos que saiam das pranchetas dos engenheiros e arquitetos. As três experiências tiveram em comum pelo menos uma característica, ou seja, a noção de que havia um plano a ser seguido, linhas

---

[10] Ver a respeito Costa, 1978. Enquanto interpretação fechada, abrangente e formal do sistema social, esta doutrina apresenta grande similaridade com as visões funcionalistas mais extremas da sociologia parsoniana, uma aproximação que pode ser mais do que simples coincidência, e que mereceria uma pesquisa mais profunda, que examinasse inclusive os materiais de ensino dos cursos que oficiais superiores brasileiros seguiram nos Estados Unidos no período de pós-guerra. Claramente não parsoniana, no entanto, foi a colocação da organização militar como guardiã insubstituível dos "objetivos nacionais permanentes", que seriam apreensíveis pelo exercício da racionalidade técnica, e por isto fora do alcance dos leigos.

retas a serem transferidas para o mundo real, e que as pessoas deveriam ser convencidas, educadas, ou simplesmente obrigadas a aceitá-los. Em Belo Horizonte, construída numa região montanhosa, as elevações de terreno não aderiam de bom grado aos triângulos e quadrados do arquiteto Aarão Reis, não por acaso um positivista que estudara na Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Os mineiros aprenderam a lição, e construíram Brasília em um planalto. No Rio de Janeiro, a velha cidade portuguesa, suja e apinhada, foi posta abaixo, e as pessoas obrigadas a abandonar suas casas, expulsas para subúrbios distantes, em um processo que voltaria a se repetir já nos anos 60, com a remoção de favelas da Zona Sul.[11]

Brasília recorda que em nenhum outro lugar foi tão evidente a existência de laços paradoxais entre o iluminismo dos engenheiros e o autoritarismo político quanto na moderna arquitetura brasileira. O país entrou no mundo da arquitetura moderna nos anos mais negros do Estado Novo, quando se experimentavam as ideias de poder totalitário que pareciam prevalecer na Europa. Para os tenentes que acompanharam Vargas à tomada do poder em 1930, os regimes soviético, alemão e italiano eram igualmente fascinantes, e não muito diversos uns dos outros.[12] Um país em construção, poderoso e moderno, precisava de grandes obras, e Le Corbusier disputou palmo a palmo com o italiano Marcelo Piacentini, arquiteto de Mussolini, pelo privilégio de construir o grande sonho do Ministro Capanema, a Cidade Universitária do Rio de Janeiro.[13] Le Corbusier e seus seguidores brasileiros, liderados por Lúcio Costa, saíram derrotados, mas tiveram a oportunidade, mais tarde, de construir a sede do Ministério da Educação no Rio de Janeiro. Essa disputa dos anos 30, que pode ser vista como um simples confronto entre grupos profissionais e estilos arquitetônicos, desenvolveu-se num âmbito muito mais amplo, no qual o conflito entre os jardins e rodovias suspensas de Le Corbusier e as colunas romanas de Piacentini aparece como a encarnação do conflito entre socialismo e fascismo.

---

[11] A modernização forçada do Rio de Janeiro inspirou-se diretamente na renovação de Paris por Haussman, e, sob muitos aspectos, teve implicações semelhantes. Veja, sobre a modenização de Belo Horizonte, Bomeny, 1994. Para o Rio de Janeiro, Needel, 1984; sobre Brasília, Holston, 1986.

[12] Depois do levante comunista de 1935, só os exemplos fascistas continuaram aceitáveis; depois de 1945, nem estes, mas as idéias dos anos 30 persistiriam, à esquerda e à direita do espectro político.

[13] A Universidade do Rio de Janeiro, sob o nome de Universidade do Brasil, deveria ser o modelo que seguiriam todas as instituições de ensino superior do país. Quase toda a energia, porém, era destinada ao planejamento físico de suas edificações, a serem construídas próximo à Quinta da Boa Vista. As maquetes do projeto Piacentini chegaram a ser expostas no Rio de Janeiro, mas a guerra impediu que a obra fosse executada. Ver Schwartzman, Bomeny e Costa, 1984, 93-105.

A construção do edifício do Ministério da Educação no Rio de Janeiro, concluído em 1945, contribuiria para dar ao regime Vargas, e especialmente ao seu Ministro da Educação, uma aura progressista bastante questionável. Escrevendo em 1945 sobre este edifício, Lúcio Costa o descreve como "linda e pura flor do espírito, prenúncio certo de que o mundo para o qual caminhamos inelutavelmente poderá vir a ser, apesar das previsões agourentas do saudosismo reacionário, não somente mais humano e mais justo, senão, também, mais belo”.[14]

Enquanto no Rio discutiam-se os grandes projetos, o prefeito de Belo Horizonte encarregava Oscar Niemeyer e Cândido Portinari, arquiteto e muralista do Ministério da Educação, de projetar e decorar as edificações que iriam circundar a lagoa da Pampulha. Mais tarde, Lúcio Costa assinaria o plano mestre de Brasília, Niemeyer projetaria os edifícios e todos jurariam mais uma vez, pelo menos por algum tempo, que a arquitetura moderna na cidade nova seria um novo início de uma nova era de progresso para o Brasil.

A Politécnica também produziu empresários. O capitalismo brasileiro em São Paulo deriva principalmente da combinação do dinheiro das plantações de café com o impulso trazido pelos imigrantes europeus. Os engenheiros oriundos da Politécnica do Rio de Janeiro vinha de uma outra linhagem. Filhos de políticos ou da nobreza do Império, adquiriam competência para saber onde encontrar as riquezas minerais do país, ou que tipos de grandes projetos o governo poderia se interessar em empreender. Sabiam francês, às vezes alemão e inglês, e eram capazes de lidar com capitalistas e governos estrangeiros. Além disto, estavam equipados com os sobrenomes que convinham, e tinham os contatos necessários para obter as licenças, autorizações e concessões necessárias para seus projetos. Este tipo de empresário era, decididamente, um defensor da iniciativa privada, mas só tinha condições de se desenvolver à sombra do Estado. Esta associação "neomercantilista" entre Estado e interesses privados não era, naturalmente, nenhuma novidade na tradição brasileiro-portuguesa de administração

[14] Carta a Gustavo Capanema, outubro de 1945. CPDOC/FGV, Arquivo Gustavo Capanema, GC/Costa, L., doc. 1, série b.

colonial. Mas não há dúvida que impõe certas conotações pouco comuns à imagem convencional de um empresário capitalista.[15]

Um último derivado da tradição da Politécnica foram as ciências exatas. A matemática, a física e a astronomia surgem na antiga Politécnica, graças a uns poucos indivíduos de talento que se beneficiavam de contatos estreitos com a França, e tentavam inaugurar um espaço intelectual e institucional para a pesquisa pura, que estivesse livre tanto dos aspectos pragmáticos da engenharia quanto das restrições ideológicas do positivismo. Estes intelectuais criticavam as limitações da educação profissionalizante, escreviam artigos complexos demonstrando os erros científicos do positivismo, e se envolviam na organização das primeiras universidades do país, em São Paulo no Rio de Janeiro. Para eles, a ciência moderna e a matemática eram ingredientes necessários da cultura moderna, e queriam trazer este elemento para o Brasil.[16]

Depois da II Guerra Mundial, a ciência pura ficaria praticamente sem defensores. A nova geração de jovens físicos, iniciada pelos professores estrangeiros da Universidade de São Paulo na década de 30 e 40, estava convencida de que tinha um papel muito mais importante a desempenhar. Estes cientistas acompanhavam os avanços da tecnologia nuclear, se entusiasmavam com o uso da racionalidade técnico-econômica na transformação da União Soviética em grande potência, e consideravam que seu papel era trazer para o Brasil as vantagens da energia nuclear e os benefícios do planejamento racional.[17] Para alguns, isto significou militar em partidos políticos comunistas ou socialistas; para outros, significou participar de projetos governamentais ambiciosos, ainda que quase sempre frustrados, na área de tecnologia avançada. Além disto, envidaram esforços para transformar as universidades brasileiras em instituições de base científica, abertas para todos, geridas democraticamente e altamente envolvidas com a solução dos problemas urgentes do país. Identificados com a esquerda, diversos dos mais conhecidos dentre esta geração de cientistas entrariam em conflito com os governos militares instituídos depois de 1964, e tiveram que partir para o exílio. Isto não impediu, no entanto, que muitos deles defendessem a orientação nacionalista e estatizante que

---

[15] A atuação deste tipo de empresário, e seu confronto com as vertentes mais nacionalistas e estatizantes da tecnocracia brasileira, podem ser captados de forma embrionária nos dilemas que acompanharam a criação do Instituto Nacional de Tecnologia no Rio de Janeiro. Veja a respeito Schwartzman e Castro, 1984.

[16] Veja a respeito Costa, 1971.

[17] Estas idéias, derivadas dos textos e da militância de J. D. Bernal na Inglaterra, e de Pierre Juliot-Curie na França, eram objeto de grandes polêmicas na Europa, mas foram transpostas para o Brasil sem maiores discussões.

os militares também personificavam, como o programa nuclear paralelo, a indústria de armamentos, o programa espacial e a reserva de mercado para a informática, além da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985, vista como a consagração destas lutas.

Prevenção: A cura dos médicos.

A idéia de que as ciências médicas não deveriam se limitar à função curativa, mas desempenhar um papel mais social, preventivo, instalou-se solidamente nos círculos médicos brasileiros no século XIX, a partir, principalmente, da grande tradição sanitarista de Louis Pasteur.[18] Antes disto, como depois, o médico lidava basicamente com indivíduos que o procuravam em busca de ajuda, e que tinham condições de pagar por seus serviços. As grandes epidemias - peste, lepra, varíola, tuberculose, tifo, doenças venéreas - eram em geral da alçada das autoridades públicas e religiosas, que isolavam os atingidos, confortavam os moribundos, enterravam os mortos e exortavam os saudáveis a não viverem em promiscuidade. No início do século, provavelmente pela primeira vez no Brasil, solicitou-se aos médicos que tratassem de entender as causas das doenças que grassavam no Rio de Janeiro, e que sugerissem medidas para curá-las. Os médicos encontraram problemas no ar, na arquitetura, no fornecimento de alimentos à população, na moral social . . . Suas recomendações eram sobretudo de cunho urbanístico, legal e moral, antes que estritamente médicas, e requeriam a aprovação e o empenho de autoridades mais altamente posicionadas. Nas décadas seguintes, porém, os médicos tentariam desempenhar um papel mais importante. A Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro, criada em 1829, dedicar-se-ia persistentemente ao objetivo de colocar a sociedade sob a supervisão científica da profissão médica e, ao mesmo tempo, lutaria com todas as suas forças contra as formas não institucionalizadas de trabalho médico, da homeopatia à medicina caseira e tradicional.

A profissão médica nunca teve, no Brasil, a mesma força que tiveram os engenheiros na defesa de suas propostas ambiciosas. Uma das explicações é que o mercado para a prática privada da medicina sempre foi melhor do que o que cabia aos engenheiros, e por isto os médicos tinham melhores condições de abraçar mais de perto os cânones de uma profissão liberal. Só os médicos mais ligados a hospitais gerais, os sanitaristas e os médicos militares, tentariam desempenhar um papel mais abrangente. Suas maiores realizações deram-se no inicio do século

[18] O que se segue se baseia em Machado e outros, 1978. Sobre a revolução médica de Pasteur, ver Latour, 1984

XX, quando os especialistas em medicina sanitária se uniram aos engenheiros para a reorganização e saneamento dos portos e do espaço urbano das principais cidades, sobretudo do Rio de Janeiro.

Se os médicos, enquanto grupo organizado, nunca detiveram muito poder, eles se aproximaram mais das ciências sociais do que os engenheiros, e tiveram um importante papel na definição das ideologias sociais preponderantes no país. A antropologia física surgiu no Brasil como um ramo da medicina legal. Nina Rodrigues, na Faculdade de Medicina da Bahia, trabalhava, na virada do século, com teorias biológicas que buscavam ligações entre formas físicas e comportamento criminoso. Essa literatura conduzia diretamente a questões sobre as qualidades (e sobretudo defeitos) raciais da população brasileira, e aos problemas de miscigenação e degeneração racial. As explicações para os problemas apresentados pelos brasileiros - preguiça, luxúria, indisciplina - se transferiam das antigas teorias climáticas e ambientais para as novas teorias biológicas, supostamente mais científicas.[19]

Este diagnóstico teria que dar origem a um tratamento. A eugenia tornou-se questão importante nos círculos médicos brasileiros, e em 1920 realizava-se no Rio de Janeiro o primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia, com participantes de diversos países latino-americanos, seguido pela criação, em 1931, da Comissão Brasileira de Eugenia.[20] Propunham-se intervenções em muitas áreas, desde exames pré-nupciais, para controle de doenças venéreas, até a esterilização dos alcoólatras, sifilíticos e esquizofrênicos. Para alguns, o estoque racial brasileiro deveria aperfeiçoar-se naturalmente com o tempo, graças à superioridade do sangue branco. Outros, menos "otimistas", exigiam limitações estritas aos casamentos inter-raciais. Todos queriam que os imigrantes asiáticos e outros pertencentes a raças consideradas inferiores fossem isolados, e que se fizessem leis favoráveis à imigração de europeus ocidentais.

Eugenia e raça deixaram de ser assuntos legítimos para a *intelligentsia* brasileira depois da II Guerra Mundial. Os avanços extraordinários da medicina curativa durante a guerra e nos anos que se seguiram, associados ao próprio sucesso das campanhas sanitárias e epidemiológicas das

---

[19] Nina Rodrigues foi um escritor prolífico, deixando vasta obra e muitos discípulos, dos quais o mais conhecido, provavelmente, é Artur Ramos (Ramos, 1943-1947). A essência das preocupações de Nina Rodrigues transparece no título de um livro em francês que nunca chegou a concluir, *La Degenérescence Psychique et Mentale chez les Peuples Métis des Pays Chauds*. Fora do Brasil, ficou muito conhecido seu livro ***The Africans in Brazil***, publicado em 1945 a partir da edição brasileira de 1932.

[20] Stepan, 1991.

décadas anteriores, deixaram a profissão médica sem plataforma social e ideológica própria; enquanto isto, o crescimento da economia e a expansão dos centros urbanos abriam novas perspectivas para a clínica médica como profissão liberal privada. Esta situação começaria a mudar novamente nos anos setenta. A expansão do número de médicos nos grandes centros, o aumento dos custos de seus serviços, e a prolongada crise econômica na década de 80, tornaram a prática privada inviável para muitos dos novos médicos. Ao mesmo tempo reapareceram nos centros urbanos enfermidades contagiosas que pareciam ter sido eliminadas no passado. Com estas alterações, as novas gerações de médicos brasileiros são muito diferentes das antigas. Muitos se empregam em serviços públicos ou empresas de saúde, se organizam em sindicatos, e recorrem à greve para defender seus direitos. Estes médicos têm uma percepção aguda de que os problemas de saúde que enfrentam dia a dia nos ambulatórios da Previdência não são fundamentalmente biológicos, mas sociais e econômicos. Mas a semelhança com o passado não é completa. A despeito de sua politização renovada, parece improvável que os médicos de hoje tentem, antes, desfraldar uma bandeira própria de reformas sociais. Veem-se basicamente como trabalhadores intelectuais, parte de um proletariado intelectual crescente, e tendem a agir de acordo com isso.

A administração do Estado: a ordem dos bacharéis

As profissões jurídicas não são propriamente portadoras de "conhecimento novo", no mesmo sentido que engenharia ou a medicina. As faculdades de direito, no entanto, sempre acompanharam de perto as inovações do direito positivo de outros países, principalmente europeus, e neste sentido cumpriram um papel modernizador significativo, com algumas características bastante especiais.[21]

Na tradição administrativa portuguesa nunca houve separação clara entre os ramos executivo e judiciário, e os corpos legislativos, quando existiam, tendiam a ser débeis e subordinados ao governo central. Frequentar uma faculdade de direito e colar grau não significava adquirir uma profissão especializada na assessoria ou advocacia jurídica, como tende a ser hoje. Os cursos jurídicos funcionavam como processo de socialização das novas gerações de elite, e preparação para ocupar as posições no governo que pudessem ser obtidas através de laços políticos e

---

[21] Sobre a evolução do ensino jurídico no Brasil, ver Venâncio Filho, 1977; sobre a participação politica dos bachareis, ver Abreu, 1988.

familiares. Quando não geriam a coisa pública diretamente, os advogados cuidavam da mediação entre o Estado e os interesses privados. Carreiras jurídicas baseadas na competência profissional especializada tendiam a ser raras, e só interessavam a uns poucos que não dispunham de outros trunfos.

Uma das consequências dessa proximidade entre direito e governo foi o desenvolvimento do direito administrativo como uma das mais significativas disciplinas dos cursos jurídicos. O direito administrativo é, em certo sentido, uma teoria da administração pública, em que a formalidade das leis escritas é o único elemento da realidade levado em conta. Num sentido mais doutrinário, o direito administrativo ocupa-se daquelas situações em que uma das partes em um contrato legal, o governo, não só tem mais direitos do que a outra, o indivíduo, como também controla partes substanciais do próprio sistema legal responsável por dirimir eventuais conflitos de interesse. Especialistas em direito administrativo se capacitam tanto para a advocacia de interesses privados junto ao Estado para a montagem de instituições e procedimentos governamentais. O direito administrativo implica num "positivismo" jurídico que se recusa a ir além do texto da norma, e neste sentido se choca com as doutrinas jusnaturalistas que sempre foram o cerne das ideologias de justificação da profissão jurídica no país. Ele tampouco abre espaço para uma sociologia do direito. Esta esquizofrenia entre a prática e a doutrina jurídicas ajuda a entender a dificuldade que os cursos de direito até hoje encontram, no Brasil, em se modernizar.

Uma versão mais grandiosa do direito administrativo, desenvolvida por um pequeno grupo de eruditos, é o chamado "constitucionalismo", que na tradição brasileira significa, não a competência em tratar dos aspectos constitucionais das questões legais, mas na própria capacidade de propor legislações abrangentes que afetam as definições legais básicas da organização institucional do país. Neste sentido, o constitucionalismo está para as ciências políticas como o direito administrativo está para as ciências administrativas e organizacionais. O Brasil passou por alterações constitucionais suficientes, ao longo de sua história, para manter sempre ocupado um punhado de competentes constitucionalistas (constituições promulgadas em 1824, 1891, 1934, 1937, 1945, 1967, 1988, com inúmeras emendas e atos constitucionais de entremeio). Os constitucionalistas funcionam como assessores de grupos políticos influentes em períodos de crise política, e dão forma legal para o ajuste das transições. Até hoje não se fez um

estudo aprofundado deste tipo de tecnocrata e seu papel na política brasileira. Vale a pena mencionar, porém, os mineiros Francisco Campos, responsável pela maior parte da legislação autoritária brasileira desde a década de 30, e Afonso Arinos de Melo Franco, ativo nas constituintes de 1934 a 1987, como talvez os exemplos mais significativos desta pequena elite.

Os advogados foram, portanto, políticos, profissionais e tecnocratas de alto nível, "intelectuais orgânicos" no sentido gramciano do termo, mas raramente uma *intelligentsia* no sentido mais clássico. As faculdades de direito, porém, se tornaram famosas enquanto centros de ativismo político estudantil, fenômeno antigo na América Latina que prenuncia com grande antecipação processos semelhantes na Europa e nos Estados Unidos. Os estudantes de direito lideraram as manifestações pela entrada do Brasil na II Guerra Mundial, contribuíram decisivamente para o debilitamento e final derrocada do Estado Novo, e continuaram ativos nos anos áureos da União Nacional dos Estudantes, até a década de 60.

O direito continua sendo uma profissão de prestígio, mas passou por transformações importantes em épocas recentes. O diploma de advogado deixou de ser uma condição prévia para a carreira política, e certamente não a garante. Continua sendo verdade que, para quem tem as conexões e a origem social apropriadas, o diploma de advogado continua a ter sua utilidade; mas, na medida em que foi aumentando o número de detentores de diplomas, seu valor de mercado tendeu a diminuir.

Mais seriamente, o Direito enquanto disciplina intelectual jamais conseguiu trazer a si a imagem de um conhecimento novo. Houveram algumas experiências de modernização em cursos na Fundação Getúlio Vargas e na Universidade Católica do Rio de Janeiro, que deixaram suas marcas.[22] Desenvolvidos com a cooperação de especialistas norte-americanos nos anos sessenta, estes cursos tinham como principal objetivo a preparação de advogados capazes de trabalhar com as questões legais típicas de um mercado capitalista moderno. Mas permaneceram como experiências isoladas, frequentemente referidas, mas insuficientes para dar origem ao desenvolvimento de um campo novo de pesquisas e estudos de pós-graduação semelhante, aos que existem nas demais ciências sociais.

---

[22] Trubeck, 1971; Falcão, 1984; Faria, 1987.

Reforma ou revolução: as utopias das ciencias sociais.

As ciências sociais se firmaram no Brasil em uma contraposição entre o país formal, dos advogados, e suas duras realidades empíricas. Exemplar, neste sentido, foi a oposição entre dois grandes nomes, Rui Barbosa e Oliveira Viana. Rui Barbosa foi um escritor prolixo, erudito, e em 1910 foi candidato a Presidente da República contra Hermes da Fonseca, como representante dos valores civis e liberais. Perdidas as eleições, com grandes denúncias de fraude, Rui Barbosa passou a personificar o que de melhor o pensamento jurídico era capaz de produzir.

Oliveira Viana era sua nêmesis. Recusava-se a olhar o Brasil e os brasileiros através da lente do direito, e, tratava de ver a realidade sociológica subjacente. Comparava a textura da sociedade brasileira às das europeias, e concluía que os brasileiros não tinham os ingredientes essenciais para a construção de uma ordem democrática. Suas explicações costumavam ser de fundo racial, na tradição inaugurada por Nina Rodrigues, e insustentáveis em termos das modernas ciências sociais; sua análise de como a sociedade brasileira se organiza em torno de clãs familiares e políticos, e de como a organização social do país partia dessa realidade, continuam sendo clássicas nas ciências sociais brasileiras.[23] Nos anos trinta, Oliveira Viana defendia as tendências centralizadoras e modernizantes do regime Vargas, contra o pensamento liberal dos anos anteriores, que atribuía à tradição formal e legalista que Rui Barbosa simbolizava. Seria necessário, em lugar disto, trabalhar diretamente sobre a realidade social. Como conselheiro do governo, foi responsável por muitas inovações introduzidas na legislação social naqueles anos, e opunha-se às formas mais extremadas de conservadorismo de direita que com ele coexistiam.

Oliveira Viana foi apenas um entre diversos intelectuais, a maioria formados inicialmente em direito, que nas décadas de 20 e 30 tratavam de entrar em contato com o Brasil real: Gilberto Freyre, Alberto Torres, Sérgio Buarque de Holanda, Alceu Amoroso Lima, entre tantos outros. Além dos livros que escreviam, também tentaram influenciar diretamente o curso dos acontecimentos, seja pelo trabalho intelectual, seja pela atividade política, seja, na maioria dos

---

[23] Viana 1949.

casos, pela combinação das duas coisas.[24] Dentre estes, um grupo que nos interessa mais de perto foram os que se dedicaram ao tema da educação.

Com um atraso de cem anos em relação ao Chile, o tema educacional começou a entrar na agenda da sociedade brasileira nos anos 30, polarizado, logo de início, pela disputa entre católicos e leigos pelo controle das instituições e do conteúdo do ensino. A mobilização em torno das questões educacionais levou à formação de uma geração de cientistas sociais que ficaram conhecidos como "os educadores": Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo são os nomes mais conhecidos. No início dos anos 30 era divulgado o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova,* que pregava a educação universal e uma pedagogia participativa e pragmática, de inspiração norte-americana, que provocava arrepios na direita católica. Nos anos seguintes, esta geração de educadores se envolveu em uma série de projetos educacionais desenvolvidos pelos governos de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e pelo governo federal. Transformados de intelectuais em administradores burocratas, eles estabeleceram as bases do sistema educacional brasileiro tal como é hoje, e que tem como um dos principais vícios a centralização administrativa e burocrática e o formalismo de seu conteúdo. Nos anos cinquenta, novamente sob a liderança de Anísio Teixeira, organizou-se no Rio de Janeiro o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. Seus membros já não acreditavam que poderiam reformar o país pela educação, e por isto dedicaram-se a um amplo programa de estudos sociais que tivesse condições de contribuir para a compreensão e a transformação das condições gerais da sociedade brasileira.[25] Esta passagem pode ter reforçado as ciências sociais, mas não foi tão boa para a educação, que perdeu muito de sua legitimidade enquanto campo específico de reflexão intelectual. À medida em que o sistema educacional brasileiro se expandia durante as décadas de 60 e 70, criaram-se faculdades e programas de pós-graduação em educação, e os educadores profissionais, que antes não passavam de um punhado, tornaram-se legião. Com o risco inevitável de qualquer generalização, é possível dizer que os educadores de hoje são bem organizados, seu mercado de trabalho é protegido pela legislação, mas seus salários são baixos, assim como seu prestígio ante a sociedade. Lutam com firmeza por melhores condições de trabalho, e tendem a acreditar que nada de muito importante pode ser realizado em prol do

[24] Veja, entre outras referências, Martins, 1986; Pécault, 1990; Miceli, 1979.

[25] Mariani, 1982.

ensino brasileiro enquanto as condições sociais e econômicas mais gerais do país não forem radicalmente modificadas. Da mesma maneira que os médicos, já não têm uma utopia própria a apresentar.

Dois novos tipos de ciências sociais também emergiram nos anos 30, ambos em São Paulo. A Universidade de São Paulo, ou mais exatamente sua Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, foi o espaço para uma delas. A USP fora uma criação da elite do estado em uma época de intensa competição com o governo federal; o objetivo era dotar São Paulo de um lugar aonde seus filhos diletos pudessem estudar, e que os tornasse capazes de assumir, a longo prazo, a liderança nacional a que o estado estava destinado, graças seus recursos econômicos e empresariais. Considerado a uma distância de meio século, este projeto parece ter alcançado uma dose considerável de sucesso.

Uma série de professores franceses mais ou menos famosos foram trazidos para os cursos de ciências sociais e humanidades da USP a partir de 1935, incluindo nomes como Férdinand Braudel, o jovem Claude Lévi-Strauss e François Perroux, e outros menos conhecidos, como Roger Bastide, Pierre Daffontaines e Georges Dumas. A presença deste grupo parisiense criou uma grande excitação nos círculos intelectuais paulistas, e a permanência e as pesquisas desenvolvidas por alguns deles, como Roger Bastide, teriam um impacto duradouro.

Mais do que uma perspectiva sociológica coerente, os franceses trouxeram padrões e supostos implícitos a respeito da natureza do trabalho acadêmico, que foram sendo transmitidos nos contatos do dia a dia com seus alunos. Seu estilo de trabalho tendia a ser monográfico, baseado em pesquisas de campo extensivas, e incorporando elementos intelectuais da sociologia de Durkheim, do funcionalismo antropológico e das novas contribuições da psicanálise. Seus poucos discípulos brasileiros incorporaram estes padrões de trabalho e se prepararam, talvez pela primeira vez na história brasileira, para uma vida acadêmica profissional.

Não caberia aqui reconstruir a história das ciências sociais da Universidade de São Paulo, mas tão somente chamar a atenção para alguns de seus pontos mais salientes: os trabalhos mais antigos e na tradição funcionalista de Florestan Fernandes; os estudos monográficos sobre o Negro de Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni; o grupo de leitura de *O Capital* (que incluía, além de Cardoso e Ianni, o economista Paulo Singer e o filósofo José Arthur Gianotti e o sociólogo Juarez Brandão Lopes, entre outros). Da sociologia francesa ao marxismo, o grupo

de São Paulo tratou de desenvolver um saber acadêmico que fosse também socialmente relevante, e ajudou a difundir a idéia de que as ciências sociais estavam destinadas a produzir um projeto de redenção social, que o cientista social tinha o dever de levar à frente.

A maneira pela qual cada um fez a passagem do acadêmico ao político foi uma questão de biografia pessoal. De uma maneira geral, foi possível para cada um incorporar a dimensão política sem perder a identidade acadêmica, e fazer desenvolver uma imagem pública de *intelligentsia* de esquerda sem perder os vínculos naturais com as elites, já que, com poucas exceções, os intelectuais da USP estavam muito mais próximos das elites políticas e intelectuais de seu estado do que seus professores franceses, ou do que sua legião de seguidores brasileiros. Na medida em que o sistema educacional brasileiro se expandiu, e os cursos de ciências sociais proliferaram, os cientistas sociais da USP passaram a desempenhar um papel paradigmático, não só em relação à temática e metodologia de trabalho, mas sobretudo, quanto ao papel intelectual a que o cientista social estaria destinado. A diferença, naturalmente, é que não seria possível repetir em tão grande escala a experiência elitizada dos primeiros tempos da Universidade de São Paulo.

Outro projeto que surgiu ao mesmo tempo que o da USP, e dentro do mesmo contexto histórico, foi o da criação da Escola Livre de Sociologia e Política. Seu fundador foi Roberto Simonsen, uma mistura de empresário bem sucedido, líder empresarial e historiador econômico. A Escola tinha por objetivo formar empresários, líderes políticos e estadistas, e não acadêmicos ou intelectuais. Enquanto a USP se abastecia na França, a Escola de Sociologia trazia uma série de especialistas norte-americanos que, pela primeira vez na história das ciências sociais brasileiras, começaram a falar em métodos quantitativos, ecologia urbana, estudos de comunidade[26].

Muitos filhos das elites paulistas cursaram a Escola, e foram influenciados por ela. A Escola sediou um número bastante grande de pesquisas sobre poder local, relações raciais, grupos imigrantes, Sua revista, *Sociologia*, foi por muitos anos a mais importante publicação de ciências sociais do país. Mas, apesar destes resultados, não seria incorreto afirmar que, como

---

[26] Dois nomes se destacam entre os norte-americanos que vieram para a Escola de Sociologia, deixando uma influência significativa: Emílio Willems e Donald Pierson, que deixou entre outras coisas um levantamento ainda válido da literatura sociológica brasileira até então. Pierson foi também autor de um dos mais difundidos livros-texto sobre metodologia de pesquisa no Brasil. Willems, 1947; Pierson, 1945 e 1977. Para uma discussão geral, ver Oliveira, 1986.

projeto intelectual, a Escola de Sociologia de São Paulo foi um fracasso. Jamais houve uma segunda geração de intelectuais oriunda dessa escola, numa indicação de que a sociologia no modelo americano, como uma disciplina acadêmica bem constituída e uma profissão diferenciada, nunca chegou a ter um futuro no Brasil. Como disciplina, ela não poderia competir com o charme intelectual trazido pela tradição francesa; profissionalmente, nem o Estado brasileiro nem o setor privado estavam preparados para aceitar e fazer uso da competência técnica e executiva que os sociólogos norte-americanos começavam a afirmar que possuíam.

As ciências sociais paulistas, organizadas em escolas, são postas frequentemente em contraste com as do Rio de Janeiro, muito mais centrada em personalidades. A cidade serrana de Itatiaia, entre Rio de Janeiro e São Paulo, foi durante algum tempo, no início da década de 50, o ponto de encontro para intelectuais das duas cidades. O grupo de Itatiaia incluía economistas, advogados, cientistas sociais de diversas extrações e percepções sobre os problemas e necessidades do Brasil. Todos estavam de acordo, porém, quanto ao fato de que tinham um papel importante a desempenhar. Publicaram alguns números de uma revista, *Cadernos de Nosso Tempo*[27] e, alguns anos mais tarde, durante o governo de Juscelino Kubitscheck, tiveram condições de organizar um instituto governamental, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, que estava destinado a ter um grande impacto sobre os círculos intelectuais.

Não eram pessoas predominantemente acadêmicas ou universitárias, mas intelectuais sem ligação institucional sólida. São Paulo, cidade provinciana apesar de sua importância econômica crescente, tivera condições de criar um meio universitário bastante significativo; o Rio de Janeiro, em comparação, era a capital do país, foco da atenção nacional, mas jamais (quem sabe se por isto mesmo?) pudera desenvolver uma ciência social acadêmica comparável à de São Paulo. Quase todos os membros do grupo de Itatiaia eram do Rio de Janeiro, e, para eles, seu papel social enquanto intelectuais era muito mais significativo de que suas eventuais filiações institucionais ou acadêmicas. Seus modelos, enquanto papel, não eram os professores franceses,

[27] Uma seleção de artigos dos *Cadernos de Nosso Tempo* encontra-se republicada em S. Schwartzman, 1981. Sobre o ISEB, ver Toledo, 1978.

mas intelectuais como Oliveira Viana que, na década de 30, considerava ser sua tarefa pensar e fazer propostas para o futuro do país.[28]

O ponto de união do grupo era a crença de que os intelectuais desempenhariam um papel central em qualquer transformação por que passasse o Brasil no futuro. Todos estavam familiarizados com o marxismo, mas sua percepção do papel das ideias na sociedade era diferente. Os intelectuais marxistas nunca pretenderam ter uma ideologia própria e diferenciada, mas sim contribuir para o desenvolvimento da consciência de classe do operariado, e neste sentido se viam a si mesmos como desempenhando um papel político secundário e auxiliar. Os intelectuais do ISEB, no entanto, estavam muito mais próximos de Karl Mannheim do que de Karl Marx. Não falavam de "classe trabalhadora", e muito menos de proletariado, e sim de "massa", "povo" e nação. A Ideologia, a ser elaborada pelos intelectuais, era o ingrediente essencial para dar forma a estas entidades que, por si mesmas, permaneceriam informes. Neste novo sentido, a ideologia surge como uma construção intelectual deliberada, uma combinação de interpretação social, valores e mitos políticos, a ser formulada e difundida por intelectuais.

O ISEB não sobreviveu enquanto grupo à polarização política dos anos 60. Alguns de seus membros decidiram tentar a sorte da política eleitoral; outros foram se posicionando cada vez mais à esquerda, aproximando-se do modelo tradicional dos intelectuais marxistas; outros ainda retiraram-se para a atividade privada ou para trabalhar em alguma agência de governo. Quando o regime militar decidiu fechar o ISEB em 1964, apenas subsistiam alguns remanescentes do grupo de Itatiaia, e nada de suas ambições de hegemonia intelectual.

Planejamento: o progresso dos economistas.

O Brasil não desenvolveu uma tradição significativa de estudos econômicos, mas a noção de que a economia deveria e poderia ser planejada tinha grande voga, pelo menos desde os anos 30, e foram retomadas com ímpeto após a II Grande Guerra. A gradual descoberta de Keynes e a influência de Mannheim ajudavam a legitimar, no ocidente, as ideias de planejamento que

[28] Não é por acaso que Alberto Guerreiro Ramos, uma das figuras mais conhecidas do grupo, tenha sido o principal responsável pela "redescoberta" dos intelectuais do pré-guerra na década de 50 (Ramos 1957). Outros nomes importantes do grupo eram Hélio Jaguaribe, sua figura central; e Álvaro Vieira Pinto, Ignácio Rangel, Celso Furtado, Cândido Mendes de Almeida, e vários outros.

pareciam dar tanto resultado nos planos quinquenais da União Soviética, e começavam a ser difundidas pelos programas de assistência técnica das Nações Unidas.

No Brasil como em toda a parte, as discussões envolvendo o planejamento econômico sempre ficaram obscurecidas pela oposição clássica entre intervenção econômica e laissez-faire, ou, mais especificamente, pela questão de se o Estado deveria ou não intervir diretamente para promover a industrialização. Essas questões, e algumas de suas implicações mais amplas, apareceram muito claramente no debate que opôs dois economistas de destaque em meados da década de 40, Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. Neste caso, os atores são tão importantes quanto as coisas que tinham a dizer.[29] Roberto Simonsen, formado em engenharia, foi um empresário paulista extremamente bem sucedido, autor da primeira história econômica do Brasil e fundador da Federação das Indústrias de São Paulo e da Escola de Sociologia e Política daquele estado. Também participou da fundação do SENAI, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, até hoje a mais importante instituição brasileira na formação de mão de obra industrial especializada. Em 1944 Simonsen preparou, para uma agência governamental, um documento em que defendia a necessidade de planejamento estatal para promover a industrialização do país. Suas sugestões são um reflexo óbvio de sua experiência empresarial anterior, na década de 30, quando vira sua fortuna crescer graças ao trabalho associado com um Estado interventor. Gudin também era engenheiro, da Politécnica do Rio de Janeiro. Em 1943 publicara o primeiro livro-texto brasileiro de teoria econômica moderna, *Princípios de Economia Monetária*. Foi o representante brasileiro da Conferência de Bretton Woods, que organizou o sistema monetário do pós-guerra e criou, entre outras agências, o Fundo Monetário Internacional; foi, além disto, o criador da primeira Escola de Economia do Rio de Janeiro. Antes de desenvolver sua carreira de economista, trabalhara em companhias ferroviárias estrangeiras no Brasil, tendo permanecido, durante toda sua longa vida, defensor do livre comércio e do liberalismo econômico.

Solicitado a comentar as propostas de Simonsen, Gudin fez uma crítica tripla. Criticava a proposta de um ponto de vista técnico, chamando a atenção para erros na maneira como haviam determinados dados haviam sido utilizados e interpretados. Apresentava uma crítica severa contra as ideias protecionistas de Simonsen, argumentando a partir das teses clássicas do

[29] Veja a respeito Simonsen e Gudin, 1977.

liberalismo econômico. E apresentava um esboço do que deveria ser a organização do governo brasileiro para a melhor gerência da economia do país.

Fica claro, nas propostas de Gudin, que ser liberal e contrário ao planejamento não significava ser contra a intervenção do Estado em questões econômicas. Para que a economia brasileira se desenvolvesse, o país precisava de uma autoridade monetária que controlasse a inflação, a taxa de câmbio, e que estabelecesse uma política fiscal adequada. Dever-se-iam projetar mecanismos institucionais capazes de estimular a formação de capital no país e atrair investimentos estrangeiros. Dever-se-ia estimular o comércio exterior e promover aumentos de produtividade. Eram necessárias coletas sistemáticas de informações econômicas para acompanhar o comportamento da renda nacional e da balança de pagamentos. A longo prazo, seria necessário criar um Banco Central para coordenar a política monetária.

Neste debate não houve perdedores. Nos anos que se seguiram, o Brasil continuou sendo um Estado intervencionista e protecionista, ainda que geralmente sob o manto da retórica liberal. Diversos planos econômicos foram concebidos, mas um sistema de planejamento abrangente jamais chegou, de fato, a se efetivar. A intervenção e o protecionismo do Estado sempre foram setoriais, *ad hoc* e sujeitos e considerações pragmáticas de curto prazo. Ao mesmo tempo, Gudin e seu grupo organizavam um centro para o ensino e a pesquisa econômica na Fundação Getúlio Vargas, e contribuíam para criar as instituições de controle monetário que julgavam indispensáveis, que culminaram na criação do Banco Central.[30] A economia moderna também chegava ao Brasil por outro canal, ou seja, a Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas e seus cursos periódicos de curta duração para especialistas em planejamento econômico, oferecidos no Rio de Janeiro e outras cidades. Os economistas formados na tradição da CEPAL acreditavam, tal como Simonsen, que os problemas econômicos do Brasil e da América Latina em geral eram de natureza estrutural, o que exigia não somente o controle dos instrumentos monetários, como a efetiva intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento econômico.[31] O debate ideológico entre monetaristas e estruturalistas (estes mais identificados com as ideias de Simonsen sobre industrialização e planejamento) marcaria a vida intelectual brasileira a partir dos anos 50, contribuindo para que as ciências econômicas,

[30] Nunes, 1984.

[31] Furtado, 1985.

mais do que a sociologia ou a ciência política, passassem ao primeiro plano como a ciência social mais importante.

Das ideologias tecnocráticas à cultura fragmentada.

Todas estas trajetórias têm um traço comum. Em um primeiro momento, com a expansão das oportunidades educacionais, a ampliação dos estratos médios e a atenuação das ilusões tecnocráticas, entra em declínio intelectual universitário como *intelligentsia*. e se inicia um período de afirmação progressiva dos direitos e privilégios das profissões. Organizados em conselhos e associações profissionais, os médicos deixam de se preocupar tanto com a cura dos males da sociedade, e mais com as práticas médicas populares, que passam a ser proibidas e controladas; os advogados afastam os antigos rábulas, e garantem sua presença e participação em todos os atos de validade legal; os engenheiros conquistam o monopólio da elaboração de projetos de construção civil. As demais profissões, antigas ou novas, tratam de seguir o mesmo modelo, cada qual buscando definir e garantir seu pedaço do mercado de trabalho, com os direitos, monopólios e mecanismos de controle correspondentes. É possível que este tenha sido o período em que mais se acentuou o caráter profissional, técnico e especializado das profissões universitárias, que passaram a atrair um número cada vez maior de filhos de imigrantes e de pessoas de estratos sociais mais baixos, buscando garantir, pela educação, um lugar definido e estável na sociedade.

A etapa seguinte é a dos tempos mais recentes, da educação superior de massas. Agora, as profissões tradicionais e suas estruturas universitárias passam a uma posição defensiva, com ameaças vindas de vários lados. O profissional liberal autônomo entra em declínio, e é substituído cada vez mais por profissionais assalariados do governo ou de grandes corporações privadas. Ao mesmo tempo, novas profissões são criadas, e normas legais são buscadas para definir os campos de conhecimento e os direitos legais específicos de administradores, jornalistas, estatísticos, nutricionistas, e tantos outros aspirantes ao *status* já declinante das profissões liberais, levando a um paroxismo na organização corporativa do mercado de trabalho, que se reflete na burocratização e rigidez dos conteúdos dos cursos universitários. No passado, as universidades eram lugares privilegiados para os filhos das elites, e o professor universitário, mesmo se não era um acadêmico, era um membro prestigiado de uma profissão liberal, e transmitia para seus estudantes não só os conteúdos, mas também as atitudes e valores

típicos de sua posição social. Hoje, as escolas profissionais se multiplicam, novas profissões disputam o mercado de trabalho das antigas, e o ensino superior está inundado de pessoas vindas de famílias com pouca ou nenhuma tradição educacional prévia, não só entre os estudantes, mas também entre os professores. Cursos e universidades inteiras se constituem como meros simulacros do diz a letra de seus currículos e programas, e, na medida em que aumenta a distância entre as aspirações dos estudantes e as limitações da educação que recebem e das possibilidades profissionais que encontrarão, cresce a anomia e a falta de perspectivas, que se transmutam muitas vezes em uma cultura de reivindicações imediatistas e de protestos. Professores, alunos, autoridades universitárias e governos acabam desenvolvendo entendimentos totalmente divergentes sobre as instituições universitárias onde convivem, falam linguagens distintas e mantêm diálogos de surdos, apesar de usarem frequentemente as mesmas palavras.

Esta massificação e fragmentação da cultura universitária, que afeta sobretudo a grande periferia dos sistemas universitários tradicionais, vem acompanhada do surgimento de novas especialidades e formas de organização do trabalho que ocorre em seu próprio centro, rompendo com as divisões clássicas entre disciplinas, profissões e suas culturas específicas. Não só a pesquisa é cada vez mais interdisciplinar, tornando sem sentido as barreiras entre departamentos e institutos acadêmicos, como que o próprio mercado de trabalho se diferencia, com novos especialistas oferecendo serviços que rompem os moldes das antigas especialidades. Estes duas tendências, no núcleo central e na periferia dos sistemas universitários,, caracterizam um duplo processo que vem ocorrendo em todas as sociedades modernas, como resultado da expansão do ensino superior e da disseminação da pesquisa, da indústria e dos serviços de base científica e tecnológica.

Por uma parte, os sistemas educacionais massificados não têm como transmitir os conteúdos técnicos e valorativos da mesma maneira que o faziam quando a universidade era pequena e de elite. Países pequenos e homogêneos podem não sentir o problema tão fortemente quanto países grandes e heterogêneos como os Estados Unidos, Brasil, Índia ou Indonésia. Os sistemas educacionais nestas sociedades de massa são como colchas de retalho de tradições culturais e sistemas de valores entrecruzados, que não poderiam tornar-se homogêneos pela simples transmissão de conteúdos educacionais padronizados na sala de aula, mesmo que suas escolas

tivessem um bom desempenho e dispusessem de bons professores e equipamentos, o que na maioria das vezes não acontece. O que chega à maioria dos estudantes, em nome da ciência e das humanidades, é fragmentário, difícil de aprender e com freqüência destituído de sentido, tanto para os alunos como para os professores. Reações comuns são, primeiro, as tentativas de substituir a formação científica ou humanística geral pela formação profissional especializada, supostamente mais prática, mas claramente inadequada em relação às exigências de conhecimento das sociedades contemporâneas; e, segundo, a busca de cursos voltados à construção de identidades coletivas e de cosmogonias mais simples do que aquelas proporcionadas pela difícil e incerta estrada da ciência. Se estes conhecimentos não estiverem disponíveis dentro das instituições de educação formal, eles podem ser encontrados nos meios de comunicação de massas e em outros lugares. O resultado é a combinação de perfis profissionais empobrecidos e estreitos com visões de mundo "alternativas" que vão desde a busca da sabedoria oriental à elaboração mapas astrológicos por computador, passando pela medicina homeopática e pelos alimentos 'orgânicos' e semi-mágicos. Em geral, essas cosmogonias e estilos de vida alternativos não exigem a rejeição dos produtos da tecnologia avançada, dos automóveis e motocicletas aos sistemas de vídeo, ou ao uso de informação computadorizada e bancos de dados. É conhecido, na literatura antropológica, o fenômeno do "culto da carga", formas de religiosidade primitiva em que certas tribos construíam altares na forma de aviões, e rezavam para que os deuses mandassem alimentos e outros produtos por paraquedas[32]. Este culto da carga está mais próximo da realidade educacional das sociedades modernas do que se supõe.

No outro extremo, novas formas de trabalho intelectual e profissional rompem os procedimentos e as tradições do passado, a partir de um pragmatismo de resultados práticos inegáveis, mas de institucionalização e permanência problemáticos:

> Just when the university has become a more powerful centripetal institution, the knowledge which is its chief commodity has become diffuse, opaque, incoherent, centrifugal. This has taken three forms. The first is the ceaseless subdivision of knowledge of greater scientific sophistication. Many of today's more creative subdisciplines have been formed by associating previously unconnected fragments of other disciplines. These new fields of enquiry tend to be

---

[32] Worsley, 1957.

> volatile and parochial, both qualities which undermine the idea of a broader and coherent intellectual culture. The second is that wider definitions of knowledge have come to be accepted, party because of the erosion of older ideas of academic respectability and partly because of the impact of new technologies. New disciplines have entered the curriculum of the extended university as taboos have tumbled, while technology has not only created new professions which demand new skills but radically affected what is possible in established disciplines. (...) The third form of disintegration is the deliberately decentred diversity and incoherence associated with postmodernism. Postmodernism has become a kind of sub-intellectual patois. Certainly it has become a formidable publishing industry on its own right.[33]

Este processo de diferenciação e fragmentação contínuas do ensino superior é irreversível. Clifford Geertz, que tem se dedicado como poucos aos problemas da diversidade e das possibilidades de integração entre culturas, tanto em sociedades tradicionais quanto modernas, nos diz que

> A esperança, tão difícil de morrer, de que possa surgir novamente (supondo que tivesse existido um dia) uma alta cultura integrada, ancorada nas classes educadas e definindo as normas intelectuais para a sociedade como um todo, deve ser abandonada, em favor de uma ambição muito mais modesta, a de que intelectuais, artistas, cientistas, profissionais e (podemos ter esperanças?) administradores que são tão diferentes, não somente em suas opiniões, nem mesmo em suas paixões, mas no próprio fundamento de suas experiências, possam começar a encontrar algo circunstancial para dizer-se uns aos outros.[34]

E mais adiante:

> O que marca a consciência moderna, como tenho dito até a exaustão, é sua enorme multiplicidade. A imagem de uma orientação, perspectiva ou Weltanschauung geral, derivada dos estudos humanísticos (ou científicos) e dando forma à cultura é uma quimera. A base de classe para este "humanismo" unitário não existe mais, tendo desaparecido junto com outras coisas como banheiros adequados, ou táxis confortáveis; mas, mais importante do que isto, desapareceu o acordo que antes existia sobre os fundamentos da autoridade intelectual, a respeito de livros antigos e de maneiras ainda mais antigas.

---

[33] Gibbons e outros, 1994, p. 83.

[34] As referências abaixo são traduzidas com certa liberdade de Geertz, 1983, p. 160-161.

A "cultura geral", nos diria Geertz em uma linguagem que não é sua, antes de ser uma realidade intelectual e conceitual, é um fenômeno de classe, associado a elites homogêneas e hegemônicas. Em suas próprias palavras, as diferenças entre as disciplinas não são apenas de objeto, método, técnica, tradições intelectuais e coisas do estilo, mas atingem o próprio marco de nossa existência moral. É por isto que "a concepção de um 'novo humanismo', a tentativa de forjar uma ideologia geral 'do melhor que tem sido pensado e dito', e de colocar tudo isto em um currículo, é não só implausível, mas totalmente utópica. E também, possivelmente, um pouco preocupante".

Resta saber se o saldo deste processo é positivo ou negativo. A organização do conhecimento e das atividades profissionais em disciplinas acadêmicas e profissões bem delimitadas e protegidas provou ser, historicamente, um mecanismo bem sucedido de desenvolvimento de novas ideias e de preservação de tradições de trabalho sem as quais o conhecimento não pode progredir. Estas estruturas, porém, serviram também para restringir a criatividade e preservar monopólios de renda e de privilégios nem sempre justificáveis. Na América Latina, onde as profissões tradicionais nunca chegaram ao mesmo nível de consolidação interna de seus modelos europeus, é possível que os prejuízos dos monopólios tenham sido maiores do que os benefícios da autonomia e da autoregulação profissional. No outro extremo, a expansão desregulada das oportunidades educacionais, com todas as suas distorções, serve de qualquer forma para transmitir conhecimentos e hábitos de trabalho que de outra forma não existiriam. Se o resultado deste processo for uma população mais exposta à educação superior do que antes, e a substituição dos mecanismos tradicionais de compartimentalização do mercado de trabalho profissional por benefícios associados de forma mais explícita ao desempenho e à competência, então não há dúvida de que o saldo foi positivo. Mas a cultura universitária continuará fragmentada, e há que aprender a conviver com esta realidade.[35]

[35] Veja, para uma discussão ampla, Brunner, 1988.

Capítulo 3: Expansão

Os sistemas de ensino superior na América Latina experimentaram expansão vertiginosa entre a década de 50 e a crise econômica dos anos 80. Em volume de matrículas, a região passou de cerca de 270 mil alunos para mais de 7 milhões, o que elevou a taxa regional bruta de escolarização de nível superior de menos de 2 por cento em 1950 para cerca de 18 por cento em 1990 (quadro 1). A rede física de ensino superior, por sua vez, aumentou de cerca de 75 instituições, a maioria de caráter universitário e financiada com recursos públicos, para cerca de 3.690 instituições, das quais menos de 700 têm caráter universitário e mais da metade são particulares e autofinanciadas.[1] Esta expansão foi um fenômeno universal, que colocou vários países da América Latina em patamares equivalentes aos da Europa e da Ásia, como indica o quadro 2.

Quadro 1- Matrículas e Taxas Brutas de Escolarização Superior*

Países	1950		1990	
	matrículas	TBES	matrículas	TBES
Argentina	82.531	52	1.077.212	399
Brasil	51.1	10	1.540.000	113
Colômbia	10.632	10	474.787	142
Chile	9.528	1.7	255.358	206
México	35.24	15	1.310.835	140

*TBES: percentagem de escolarizados em relação à população na idade escolar respectiva.
Fonte: Brunner, 1994, baseado em diversas fontes.

[1] Brunner, 1994, p. 4.

Quadro 2 - Matrículas de Terceiro Grau por 100.000 habitantes			
Países	1975	1985	% de expansão
Argentina	2.291	2.768	20.8
Bolívia	1.019	1.693	66.1
Brasil	1.009	1.009	0
Colômbia	760	1.392	83.2
México	934	1.529	63.7
Uruguai	1.153	2.558	124.5
Venezuela	1.686	2.559	51.8
China	54	168	211.1
Coréia	903	3.576	296
Indonésia	205	600	192.7
Malásia	266	599	125.2
Filipinas	1.808	3.621	100.3
Alemanha (RFA)	1.684	2.546	51.1
França	1.971	2.362	19.8
Itália	1.749	2.065	18.1
Bélgica	1.735	2.499	44
Portugal	846	1.112	31.4
Fonte: Souza, 1994.			

O ritmo da expansão variou, chegando, inclusive, a apresentar períodos de reversão, com forte contração das matrículas, como foram os casos do Chile (25% de queda) e da Argentina (20%) durante o auge das ditaduras militares. Nos demais países, a expansão se acelerou na década de 70, sendo que na Argentina, Chile e Brasil o processo começou na década de 60. No México, a expansão continuou nos anos 80, quando se esgotou a capacidade de financiamento do crescimento da rede pública e se iniciou a expansão da rede particular. Argentina e Chile retomaram a expansão na década de 80, com a "normalização" instituída pelo presidente Raul Alfonsin, na Argentina, e com a reforma educacional iniciada em 1980 no Chile pelo governo Pinochet, e retomada em novos termos pelo governo civil. No Brasil o numero de estudantes de nível superior se estabiliza a partir de 1979, e na Colômbia a expansão também perde ímpeto a partir de meados dos anos 80.

Causas: urbanização e ampliação das oportunidades

Esta expansão respondeu a um processo mais geral de crescimento populacional, urbanização, expansão dos estratos médios e a maior participação de mulheres da força de trabalho e na educação. Jorge Balán mostra que a população da América Latina pulou de 155 milhões em

1950 para 352 milhões em 1980.[2] Como a faixa etária correspondente ao alunado de ensino superior situa-se em torno de 10% da população, estamos na verdade falando de 15 milhões em 1950 e 35.2 milhões trinta anos depois. Balán explora várias alternativas para estimar o crescimento da demanda por ensino superior:

> Latin America urbanized very rapidly during this period, so that the population in cities of 20,000 and over jumped from 29% to 47% of the total population. Accepting this rather narrow definition, young urbanites who might have aspired to higher education were approximately 4.5 million in 1950 and 16.54 million in 1980. The size of the urban nonmanual labor force is a good estimate of the amount of jobs, at each date, available to those who actually considered entrance into a higher education institution for further training. According to estimates based upon six major Latin American countries, nonmanual jobs made up around 28% of the nonagricultural labor force in 1950, while the corresponding figure for 1980 was somewhat over 37%. We do not know how this distribution varied by age, but it seems acceptable to use it as a rough indicator of urban job holders to be replaced by the new generation with postsecondary education. According to the new estimates, the number of young urbanites was 1.26 million in 1950 and slightly over 6 million in 1980. In other words, population growth, urbanization, changes in occupational structure, and integration of females into the nonmanual labor force, taken together, would lead us to expect a jump in the total demand for higher education from around 880 thousand to 5.5 million between 1950 and 1980 in the twenty Latin American republics. The enrolment estimates for those dates show, in fact, that the system grew at a slightly faster pace, even if the figures are not much off the mar: Levy estimates a total of 403 thousand students for around 1955 and 4.48 million for 1980.[3]

Balán nota que há uma proporção da variância do crescimento das matrículas que continua inexplicada pelos fatores considerados. Ele sugere duas variáveis independentes adicionais. Primeiro, o aumento desde 1950 da oferta de empregos que requerem mais anos de estudos, cujo acesso se restringiu aos portadores de diplomas de nível superior. Um grande número dessas novas posições estão no próprio setor educacional, onde a formação de professores, assim como a promoção na carreira, passou a requerer titulação pós-secundária. As burocracias

---

[2] Balán 1993a.

[3] Balán 1991a, p. 2-3. As fontes das diversas estimativas constam do original.

públicas e o setor privado também passaram a definir novas posições não-manuais com níveis de remuneração vinculados às credenciais obtidas pela educação formal, afetando com isso a demanda por educação. Em segundo lugar, Balán menciona a expansão e diversificação da oferta de educação pós-secundária, inclusive através de cursos de especialização e de curta duração que atendem a um publico diversificado. Finalmente, há que considerar um fenômeno novo, que foi o ingresso de adultos, homens e mulheres fora da faixa etária convencional em cursos de terceiro grau, seja para melhorar sua inserção no mercado de trabalho, seja por outras razões.

Em geral, é mais fácil criar lugares em escolas superiores (principalmente quando a qualidade não é a principal consideração) do que oportunidades efetivas de emprego e renda no sistema ocupacional, e como muitos anos se passam entre o momento em que um estudante busca a universidade e o momento em que ele deve se confrontar com o mercado de trabalho, o ensino superior se expandiu com mais velocidade do que a capacidade de absorção de seus formados pelo sistema ocupacional, pelo menos nos níveis desejados. Daí as frustrações, refletidas em altas taxas de abandono de muitas carreiras, apesar de que as vantagens comparativas de quem tem alguma educação superior, em relação a quem não tem, tivessem se mantido.

Na Argentina, parte significativa da expansão das matrículas no ensino superior se deu através do inchamento das universidades públicas, sem que se tivessem implementado reformas que garantissem a qualidade da formação oferecida. A principal inovação, em meados da década de 80, foi a criação de um ciclo básico comum a todas as carreiras, que funcionou como um mecanismo interno de seleção para os níveis posteriores. No Brasil são conhecidas as altas taxas de abandono dos cursos de ciências, tanto naturais quanto sociais, que chegam frequentemente à casa dos 50%. No México como um todo, cerca de 60% dos alunos jamais completam os quatro anos de curso e apenas 20% cumprem todos os requisitos para a licenciatura. O mercado de trabalho, no entanto, tem conferido um diferencial aos que entram na universidade. Um estudo recente observa que

> "Growth of higher education opportunities has meant for many little more than the chance to enroll. Severe dropout after the first semesters still limit the percentage of students completing the four-year course to a decreasing rate of less than 60 percent. In addition, fulfillment of all graduation requirements has been constantly low, about 20%. There are important differences

according to specific professions. (...) Achieving a higher education professional training, even if it is just one or two semesters, still plays a significant role in employment in two ways: it offers a better probability for incorporation in the formal sector, although on a devaluated basis, and there seem to be clearly segmented tracks to different kinds of employment according to the type of institution".[4]

Desigualdades no acesso

A expansão das cidades e dos estratos médios que ocorreu na América Latina a partir dos anos 50 fez parte de um intenso processo de mobilidade social, com milhões de pessoas se transferindo do campo para as cidades, adquirindo mais educação e aumentando seus níveis de renda. Este processo foi bem estudado no Brasil por José Pastore (1979, 1986, 1992), que mostra com clareza tanto a extraordinária mobilidade ocorrida nos anos 70 como a estagnação que teve lugar a partir dos anos 80. Esta mobilidade, como seria de se esperar, beneficiou a alguns grupos mais do que outros. Na corrida pelas novas oportunidades, a posse de um título universitário dava uma vantagem importante, em termos de renda, prestígio social e de garantia de estabilidade, em sociedades marcadas por grandes incertezas. Este benefício adicional proporcionado pelo ensino superior, mesmo quando de má qualidade, e até mesmo quando incompleto, aparece na literatura econômica em termos da "taxa de retorno" associada aos investimentos em educação[5]. Nem todos os grupos sociais têm igual acesso a este benefício, e diferentes carreiras e níveis de desempenho também geram diferentes benefícios. Ainda que não existam informações sistemáticas sobre estas diferenças, existem algumas informações importantes sobre o ocorrido.

A expansão fez com que as universidades latino-americanas deixassem de ser exclusivamente masculinas, e incorporassem um numero bastante significativo de mulheres, que chegaram a 50% ou mais das matrículas em vários países. As desigualdades, no entanto, permaneceram na distribuição dos gêneros entre as diferentes áreas de conhecimento. As carreiras técnicas, como a engenharia, continuam sendo predominantemente masculinas, enquanto que a educação e as ciências sociais têm o predomínio de mulheres. Estas diferenças estão se reduzindo em muitos

---

[4] Ibarrola, 1992, p. 471.

[5] Birdsall, 1994; Psacharopoulos, 1994.

casos, com o grande número de mulheres que entram nas profissões de saúde, inclusive médicas, e também em carreiras como administração e direito. No México, em 1988, 40.6% das matrículas eram de mulheres, variando entre 14.5% nos estudos de agricultura e 19.6% na área tecnológica até 59% nas humanidades, e 53% na área médica[6]. Na Argentina, a percentagem de mulheres no ensino superior evoluiu de 35% a 53% entre o início dos anos 60 e 1986, com forte concentração nas instituições não-universitárias, que são em geral escolas de formação para o magistério (78%)[7]. No Brasil, 52.3% das matrículas universitárias eram femininas em 1991.

Ainda que a expansão do ensino superior desse oportunidades a grupos sociais que antes não tinham acesso a ela, permanece uma forte correlação entre a renda, e principalmente a profissão e a educação da família, e as oportunidades educacionais dos filhos. Dados da década de 80 mostravam que, na América Latina, pessoas que trabalhavam no campo estavam três vezes menos representadas no ensino superior do que na população, enquanto que pessoas em atividades letradas (*white collar*) estavam representadas três vezes mais. Esta proporção é semelhante à da África francófona, e contrasta com os países da OECD, onde as proporções são, respectivamente, 0,9 e 1.6%[8]. No Brasil, 78.6 dos estudantes de nível superior no Brasil são brancos, contra somente 1.4% de negros.[9]

Mais ainda, renda e educação da família são fortes determinantes da oportunidade de acesso à educação superior de melhor qualidade. No Brasil, os cursos melhores e mais valorizados estão geralmente em universidades públicas, que requerem exames de ingresso somente acessíveis e estudantes que tiveram uma educação secundária de qualidade, geralmente privada. Em outros países, como no México e Argentina, a educação de qualidade se dá geralmente em instituições privadas, que cobram preços inacessíveis para pessoas de menos recursos.

As diferenças de acesso podem ser vistas em detalhe com dados da Universidade de São Paulo, considerada a melhor do Brasil. O quadro 3 mostra algumas características socioeconômicas de seus alunos, conforme pesquisa realizada em 1991. Chama a atenção não só a alta seletividade social da universidade, como também as grandes diferenças que existem entre as diversas

---

[6] Ibarrola, 1992.

[7] Balán, 1992a.

[8] Mingat e Tan, 1986, citado por Winkler, 1990.

[9] IBGE, 1993.

carreiras. Além dos filhos das famílias de renda e educação alta, a universidade também abre oportunidades para famílias que resolvem investir intensamente na educação de seus filhos; neste sentido a Universidade continua cumprindo seu papel como canal de mobilidade social através do mérito É notável, neste contexto, a grande presença de filhos de imigrantes recentes de origem japonesa nas engenharias.[10]

Quadro 3 - características socioeconômicas de alunos da Universidade de São Paulo.					
	Engenharia	Física	Pedagogia, Enfermagem	Ciências Sociais, geografia	Total
% de homens	92,1	82,1	11,9	53,9	53,9
Origem Social (percentagens na vertical):					
Brasileira	32.90%	45.90%	46.00%	47.20%	42.90%
Japonesa	32,5	11,6	9,1	8,5	15,7
Italiana	10,8	16,9	13,1	13	13,3
outro, europeu	12,5	19,3	19,3	22,2	19,4
judaica	3	2,9	3,4	3,5	3,2
afro-brasileira	0	0,5	1,1	1,1	0,7
outros	8,3	2,9	8	4,5	4,8
Ocupação do pai (percentagens na vertical):					
Empresário, mais de 10 empregados	16.30%	5.70%	10.80%	13.90%	12.00%
Profissionais liberais	21,7	13,5	10,2	15,1	15,5
Funcionários Públicos	33,7	41,6	40,3	38,1	38,2
outras ocupações	28,3	39,2	38,7	32,9	34,3
Fonte: USP/NUPES, Pesquisa sobre a Trajetória Acadêmica dos Alunos da USP, 1992					

O melhor preditor da escolha de carreira é a educação dos pais, por um lado, e o sexo dos estudantes, por outro, tal como indicado no quadro 4. Filhas de famílias com menos educação procuram cursos femininos de pouco prestígio, como enfermagem, pedagogia e geografia; filhos homens de famílias mais educadas procuram as profissões técnicas, com as engenharias e

[10] Os dados sobre a "origem social dos estudantes" devem ser interpretados com cautela. A pergunta se referia à origem dos pais até a geração dos avós, e não distingue brasileiros de raça negra ou indígena de outros brasileiros, nem os diversos grupos europeus, entre os quais os portugueses e espanhóis.

a física.[11] Visto do ângulo das carreiras, os dados são ainda mais reveladores: 65.2% dos alunos de engenharia da produção vêm de famílias com educação superior, contra somente 17.4% das alunas de enfermagem, e 18.5 dos alunos de geografia.

Quadro 4: Escolhas profissionais, por educação do pai e sexo (Universidade de São Paulo, 1992) (percentagens na vertical).

	Pai com educação primária		Pai com educação secundária		Pai com educação superior	
	Filhos homens	Filhas mulheres	filhos homens	filhas mulheres	Filhos homens	Filhas mulheres
Engenharia Elétrica	18,6%	0,0%	25,4%	1,7%	37,4	4,5
Física	32,9	7,1	32,7	10,3	26,1	12,7
Pedagogia	7,1	26,8	2,2	27	2,2	24,5
Ciências Sociais	12,9	21,4	14,3	23	12,2	30
Engenharia da Produção	1,4	0	7	1,7	15,8	7,3
Enfermagem	2,9	26,8	0	22,4	0,5	10
Geografia	24,3	17,9	18,4	13,8	5	10,9

Fonte:USP/NUPES, Pesquisa sobre a Trajetória Acadêmica dos Alunos da USP, 1992.

Diversificação: o público e o privado

Se as demandas por educação superior cresceram de forma semelhante em todos os países, as respostas obedeceram a padrões distintos. Na Argentina e México as universidades públicas cresceram para acomodar as novas demandas, chegando a incorporar centenas de milhares de estudantes nas universidades nacionais, que se transformaram nas maiores do mundo em número de matrículas. No Brasil, Colômbia, e Chile, os sistemas públicos cresceram pouco, abrindo espaço para o setor privado, e também para o surgimento de novas instituições públicas de ensino superior fora das capitais (quadro 5).

[11] A pesquisa se limitou a estas carreiras, e e amostra cobriu a totalidade dos estudantes que ingressaram na USP em 1992.

Quadro 5 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados					
País	Anos	Total das Matrículas	taxa de crescimento total	Matrículas em instituições privadas	% matrículas privadas sobre o total
Argentina	1970	274,634	100	47,673	17%
	1982	550,556	200	120,101	22%
	1991	1,077,212	393	159,475	15%
Brasil	1970	430,473	100	236,760	55%
	1980	1,345,000	312	852,000	63%
	1989	1,570,860	365	943,276	60%
Chile	1970	76,979	100	26,229	34%
	1980	118,978	155	43,769	37%
	1990	249,482	324	130,817	52%
Colômbia	1970	85,560	100	38,942	46%
	1981	306,269	358	180,635	59%
	1989	474,787	555	271,351	57%
México	1970	188,011	100	27,276	15%
	1981	785,419	418	118,999	15%
	1990	1,078,190	573	187,124	17%
Fonte: Brunner, 1994, diversas tabelas.					

O sentido da distinção entre o público e o privado é mais complexo do que pode parecer à primeira vista[12]. O entendimento que existe a este respeito na América Latina ainda está muito vinculado à antiga oposição francesa entre a educação pública e leiga, considerada como democrática e progressista, e a educação religiosa e privada, dependente da Igreja Católica, e considerada como aristocrática e conservadora. Em poucas regiões na América Latina, no entanto, esta separação entre Estado e Igreja ocorreu com a mesma nitidez, com o setor público assumindo efetivamente as funções de provedor da educação pública em todos os níveis. No Chile e na Colômbia, as universidades católicas permaneceram como elementos importantes dos sistemas acadêmicos, ocupando lugar de preeminência ao lado das universidades nacionais.[13] No Brasil, houve uma tentativa na década de 30 de criar uma universidade nacional sob a direção e orientação da Igreja Católica, dentro de um pacto político entre a Igreja e o

[12] Para uma discussão ampla, veja Levy, 1986.

[13] Veja, para Colômbia, Álvares e Álvares, 1992.

governo autoritário de Getúlio Vargas[14]. Com o fracasso deste entendimento, no início dos anos 40, a Igreja partiu para constituir suas próprias universidades, só então aproximando-se, assim, do modelo das universidades católicas privadas. O ensino superior privado, no entanto, já vinha se expandindo desde o início do século.

O lado religioso do ensino superior privado é hoje de pequena importância na região, e mesmo as universidades católicas conservam pouco de seu conteúdo confessional. Os sistemas de ensino privado se expandiram, nas últimas décadas, seguindo duas linhas principais. Onde o sistema público não cresceu, ou cresceu pouco, e o ingresso às universidades governamentais ficou condicionado a mecanismos seletivos, o ensino privado se expandiu para atender aos estudantes excluídos. Seu público tem em geral pior educação secundária do que o do setor público, e o que pode pagar pelo ensino privado não é muito. Com estudantes mal formados e poucos recursos, as universidades privadas oferecem uma educação no melhor dos casos simplificada, tanto em seu conteúdo quanto em sua pedagogia. A maioria dos estudantes destas instituições têm que trabalhar, e por isto os cursos tendem a ser dados à noite, e as exigências devem ser ajustadas ao tempo limitado dos estudantes.

No outro extremo, onde as universidades públicas se expandiram, sua qualidade e prestígio frequentemente caíram, e a politização de suas atividades quotidianas prejudicou ainda mais seu desempenho. Nestas situações, o ensino privado veio para substituir o ensino público de qualidade. Aqui, os estudantes já chegam com melhor educação, podem pagar mais, e exigir mais qualidade. As instituições privadas que atendem a este público tendem a fugir das áreas acadêmicas mais tradicionais, como a medicina, onde o custo das instalações básicas e da pesquisa são altos, e dar preferência a áreas como a administração e a economia. Elas incursionam, também, nas áreas tecnológicas, onde a possibilidade de conseguir apoios do setor empresarial é mais significativa.

Em nenhum país o ensino privado se restringe a um só destes extremos. No Brasil, apesar de que a maior parte do ensino privado seja do primeiro tipo, existem instituições privadas de prestígio e qualidade, como a Universidade Católica do Rio de Janeiro, a Universidade Mackenzie (engenharia) e a Fundação Getúlio Vargas (administração de empresas) em São

[14] Schwartzman, Bomeny e Costa, 1984; Schwartzman, 1985a

Paulo. Algumas universidades privadas preservam uma identidade religiosa, em alguns casos protestante, e outras se orientam para o atendimento às comunidades locais, com a participação de empresários e organizações de vários tipos em sua constituição. Existe, ainda, um segmento crescente de instituições que se organizam explicitamente como empresas para a venda de serviços educacionais, ainda que a legislação de muitos países ainda não permita que isto ocorra.

Diferenciação Institucional: as universidades e o ensino de terceiro grau.

A palavra "universidade" é utilizada na América Latina de maneira bastante frouxa, podendo se referir tanto a instituições complexas, que cobrem as diversas áreas de conhecimento e desenvolvem atividades de pesquisa, quanto a escolas isoladas que proporcionam um ou dois cursos de forma ritualizada e convencional. O quadro 6 apresenta um panorama de diferentes possibilidades, e o quadro 7 dá algumas informações quantitativas cujo sentido mais preciso varia, no entanto, de país para país.

Quadro 6: Dimensões de diferenciação das instituições de educação superior na América Latina	
Quanto ao controle político-administrativo:	*públicas* ou *privadas* (que podem se dividir em confessionais, comunitárias, empresariais, e outras)
Quanto à complexidade vertical:	*complexas,* com cursos de graduação, pós-graduação e atividades de pesquisa*; e simpl*es, somente com cursos de graduação
Quanto à complexidade horizontal:	*completas,* cobrindo as principais carreiras e áreas do conhecimento, ou *especializadas* em um número limitado de carreiras
Quanto ao tamanho:	*mega-universidades,* com cerca de cem mil ou mais alunos; *grandes,* com dezenas de milhares de alunos; *pequenas,* com alguns milhares; e *minúsculas*. com algumas centenas.
Quanto ao nível dos cursos:	cursos de *graduação convencionais ;* cursos *pós-secundários especializados* de dois ou três anos; cursos de *formação de professores* para a educação básica e secundária cursos de *pós-graduação*.

Quadro 7 - Instituições de Ensino Superior na América Latina por tipo.							
	Públicas		Privadas		Total		
	Universidades	outras	Universidades	outras	Públicas	Privadas	N
Argentina (1993)	37	749	40	460	61.10%	38.90%	1286
Brasil (1990)	55	167	40	656	24.10%	75.90%	918
Colômbia (1991)	47	25	90	81	29.70%	70.30%	243
Chile (1993)	25	0	44	218	8.70%	91.30%	287
México (1993)	46	126	55	203	40.00%	60.00%	430
Fonte: extraído de Brunner, 1994, quadro 2, p. 55.							

Se a expansão da matrícula universitária e a diferenciação dos públicos e instituições leva a uma complexidade cada vez maior, por outro lado existem pressões constantes para que estas diferenças, percebidas como hierarquias de *status* entre pessoas e instituições, sejam ignoradas ou minimizadas. No Brasil, para que uma instituição possa ser considerada "universitária" ela deve oferecer cursos ou carreiras nas áreas de ciências exatas, na área biomédica e nas ciências humanas e sociais (é o chamado requisito de "universalidade de campo") e capacidade de pesquisa. Mas, ainda que as instituições só tenham o status de "escolas", seus estudantes são "universitários", assim como seus diplomas, que têm igual validade desde que emitidos por instituições legalmente reconhecidas, universitárias ou não. Cursos técnicos de curta duração, mesmo quando concebidos inicialmente como não universitários, como os das escolas técnicas federais. tendem a ter sua duração e seus títulos equiparados rapidamente aos universitários, e tentativas de criar cursos de formação de professores de curta duração encontram forte oposição entre os próprios educadores, apesar da grande carência de professores na educação básica e secundária brasileiras. No México, os institutos de formação de professores também foram promovidos ao *status* universitário, e os institutos tecnológicos já foram criados com cursos e diplomas equivalentes aos universitários. Desde 1990 estão sendo criadas universidades tecnológicas de vocação local com cursos de curta duração, cujos resultados ainda não são mensuráveis.

No Chile encontramos o sistema que mais caminhou de um perfil unitário de ensino superior universitário para um perfil diferenciado de ensino pós-secundário. As universidades continuam encarregadas das profissões mais estruturadas, da formação científica e de boa parte da atividade de pesquisa, mas passaram por um redimensionamento de seu papel. Aquelas que tinham vários campus foram desmembradas, e com isso controlou-se o problema de gigantismo que Argentina e México enfrentam. A expansão do setor privado, especialmente nas novas

modalidades de ensino pós-secundário, levou o setor universitário a uma posição de minoria numérica, embora ainda concentre quase 50% das matrículas. A Reforma de 1980 instituiu um tripé onde as universidades e o diploma de licenciatura ocupam o cume, os Institutos Profissionais, com cursos de até quatro anos e diplomas que não equivalem à licenciatura, a posição intermediária, e os Centros de Formação Técnica. com cursos vocacionais de dois anos de duração e diplomas técnicos, a base. Os resultados têm sido moderados em função de problemas de qualidade e de pouca atração exercida pelas alternativas não-universitárias. Em 1989, dos cerca de 333.000 estudantes no sistema, 156.300 (53%) estavam no nível universitário.[15]

Na Colômbia, o sistema oferece três tipos de credenciais e várias modalidades de formação pós-secundária, inclusive a de tipo *open university*. Entretanto, a distribuição das matrículas continua muito concentrada no segmento universitário. Na base do sistema estão as instituições profissionais intermediárias (que somam 60, sendo 51 privadas) que oferecem treinamento prático para funções como contadores, vendedores, atividades empresariais de pequeno porte, etc., dando um certificado de profissional técnico intermediário. Na posição intermediária estão os institutos de tecnologia que dão formação mais especializada, e o título de Tecnólogo ou Tecnólogo Especialista. No cume estão as universidades e os títulos de licenciatura. Há ainda uma diferença entre "universidades" (que somam 71, das quais 41 privadas) e "instituições universitárias" (que somam 60, das quais 42 privadas).[16] Dados de 1985 sobre a distribuição das matrículas mostram, contudo, a concentração da demanda no nível universitário: 319.532 alunos nas 131 instituições universitárias, contra 71.958 nas 95 instituições não-universitárias. Na Argentina, o setor não-universitário numericamente mais relevante é o de formação de professores, de composição majoritariamente feminina. Este setor inclui também as escolas militares, academias de polícia e escolas de enfermagem; todas estas áreas são, no Brasil, de nível superior.

---

[15] E. Schiefelbein, 1992, p 133.

[16] Álvares e Álvares, 1992, p. 154.

Antigas e novas profissões

A expansão do ensino superior também significou uma grande diversificação das profissões procuradas pelos estudantes. No passado, as profissões liberais tradicionais, como o direito, a medicina e a engenharia, concentravam a quase totalidade dos estudantes. Hoje estas áreas estão em minoria, sendo largamente superadas por novas disciplinas como a administração e contabilidade. O quadro 8 mostra a distribuição das matrículas do ensino superior por grandes áreas de conhecimento nos diversos países, e o quadro 9 mostra uma distribuição mais detalhada para Brasil e México.

Quadro 8: Campos de Estudo, por grandes áreas do conhecimento.

	Brasil (1992)	Chile (1989)	Colômbia (1984)	México[5] (1988)
Ciências Exatas e biológicas	11	3,8	1,2	2,4
Tecnologia/ Engenharia	9,5	33,3	14,9	26,3
Ciências da Saúde	12,1	11,4	13,7	9,8
Agropecuária	2,8	8,4	2,2	6,2
Ciências e Profissões Sociais, Direito	57,5	19,1	44,1	41,2
Letras, Artes, Humanidades, Educação	7	24	23,9	14,1
Total	99,9	100	100	105

Fontes: Colômbia: Álvares e Álvares, 1992, p. 157; México: Ibarrola, 1992, p. 471 (dados de 1988); Brasil: Dados do Ministério da Educação, 1992.

Quadro 9: Brasil e México: Distribuição das matrículas pelas principais carreiras.

	Brasil (1992)	México (1988)
Educação, letras	12,7	11,2
Contabilidade	6,3	9,9
Direito	11,1	8,8
Medicina	3	5,1
Administração	11,8	3,5
Engenharia	8,7	5,1
Psicologia	3	2
Agropecuária	0,8	1,8
Economia	4,2	1,7
Ciências[a]	3,1	
Jornalismo	2,9	
Total	67,6	49,1

Esta diversificação das áreas de conhecimento tem sido interpretada tanto no sentido positivo, como um fenômeno associado à maior complexidade e diferenciação das sociedades latino-americanas, como no sentido negativo, pelo aumento, considerado desproporcional, das áreas sociais e humanas, em detrimento das áreas profissionais mais técnicas. Na realidade, não existem critérios para se definir quantos profissionais de cada tipo - engenheiros, médicos, advogados, administradores, farmacêuticos, sociólogos - uma sociedade necessita. Sociedades que exigem, por lei, que todas as farmácias tenham um farmacêutico contratado, terão naturalmente mais "necessidade" de farmacêuticos do que outras. Sociedades que aceitam a existência de enfermeiros clínicos e outros profissionais paramédicos terão menos necessidade de médicos com seis a oito anos de formação superior do que as que mão o fazem; sociedades que exigem diplomas de comunicação para jornalistas têm mais necessidade destes profissionais do que as demais. Em toda parte, as diversas profissões buscam convencer a sociedade de sua necessidade e importância, e, pelo menos no passado, as profissões mais tradicionais têm conseguido inclusive assegurar seu espaço profissional pela força da lei. Isto não é suficiente, no entanto, para fundamentar políticas de planejamento educacional, a partir de metas quantitativas globais para as diversas áreas de especialização. Os argumentos utilizados nestas disputas por espaço se referem sempre aos interesses do público; mas as grandes diferenças que existem na maneira pela qual os privilégios e monopólios profissionais são definidos em distintas sociedades mostram que o leque de alternativas é maior do que normalmente se admite[17].

Como resultado deste processo histórico de disputa por espaço e por prestígio, algumas profissões se tornam muito mais valorizadas do que outras, e são mais procuradas pelos estudantes. Quando a demanda é grande, surgem mecanismos seletivos, seja através de exames de ingresso nas universidades, seja através de filtros que se estabelecem ao longo dos cursos. Na Argentina, a seleção para se dá ao longo do curso, e elimina na prática a grande maioria de estudantes que entram na Universidade sem condições de acompanhar as exigências curriculares. No Brasil, o número de candidatos por vagas nas universidades públicas pode ir a cinquenta ou mais nas áreas mais disputadas.

---

[17] Sobre o "manpower planning" e suas dificuldades, ver Fulton e outros, 1992; sobre o mercado de trabalho como disputa entre profissões, ver Collins, 1979.

	Candidatos por vaga, por tipo de instituição				Total de Estudantes matriculados no país	
	Estaduais. Paulistas	Federais	Particulares	Total	total	percentagem
Administração	18,57	9,78	2,91	3,72	187,822	11,8
Ciências Contábeis	9,95	8,97	1,84	2,96	100,954	6,3
Ciências Econômicas	12,4	5,18	1,36	2,21	67,491	4,2
Comunicação Social	23,12	12,59	3,08	4,64	46,239	2,9
Direito	28,42	19,15	6,61	8,43	177,341	11,1
Engenharia	12,75	6,81	1,58	3,56	138,502	8,7
Letras	5,46	3,27	0,9	1,55	89,170	5,6
Medicina	57,56	23,46	23,17	25,41	47,386	3
Odontologia	28,79	19,26	9,11	13,81	33,125	2,1
Pedagogia	6,38	4,79	1,12	1,84	113,173	7,1
outras					593,465	37,2
Total	17,58	10,07	3,01	4,44	1,594,668	100

Fonte: calculado a partir de dados do Sistema Estatístico da Educação, Ministério da Educação.

As dez profissões listadas no quadro 10 incluem a 63% dos estudantes, que desenvolvem estratégias educacionais que dependem de uma combinação dos recursos educacionais, motivacionais, financeiros e locacionais de que dispõem. Um jovem estudante em São Paulo com excelente formação de nível secundário, condições de estudar em tempo integral e muita motivação, pode se candidatar a um lugar na Universidade de São Paulo, onde cada vaga do curso de jornalismo é disputada por 53 candidatos, e cada vaga de medicina, por 37[18]. Se a formação prévia for pior, mas houver recursos, ele pode preferir o mesmo curso em uma instituição privada, ou um curso menos disputado na mesma universidade. A distribuição das preferências dos estudantes pelos diversos cursos reflete estratégias realistas deste tipo, e não uma efetiva diversificação de interesses[19], que de fato não há como mensurar a não ser diretamente. Existe uma clara associação entre a dificuldade de ingressar nas universidades do sistema estadual paulista, que é o de maior reputação e prestígio, e o grande número de instituições de ensino superior privadas que existe naquele Estado; a grande demanda por educação superior em São Paulo decorre, sobretudo, dos níveis de renda e educação relativamente altos de sua população.

[18] Guia do Estudante, 1994.

[19] Estas estratégias são analisadas por Ribeiro, 1981 e Ribeiro e Klein, 1982.

No período de maior expansão, na década de 70 no Brasil, a oferta de cursos de acesso e desempenho mais fáceis cresceu enormemente, sobretudo nas áreas sociais e humanas; no período de estagnação, que ocorreu a partir dos inícios dos anos 80, os cursos de ciências sociais cederam lugar para os de administração, direito e contabilidade, que oferecem, pelo menos em princípio, uma perspectiva de profissionalização mais clara que os demais. Uma análise detalhada mostra que, no Brasil, as carreiras criadas no período de maior expansão, do início da década de 70, tinham um número significativamente maior de mulheres matriculadas, e de cursos noturnos, do que no período anterior; enquanto que os mais recentes já retornam, ainda que não completamente, a um perfil mais tradicional também deste ponto de vista.[20]

A estabilização do crescimento da educação superior no Brasil, Colômbia e México, ocorrida ao longo da década de 80, não pode ser entendida como o encerramento do ciclo histórico da expansão. Este é o caso, especialmente, do Brasil, onde a taxa de escolarização bruta é da ordem de 10%, ou do México e Colômbia, da ordem de 14%, em contraste com a Argentina, que se aproxima dos 40% (apesar da incerteza quanto à precisão deste dado). Existem vários fatores que explicam esta estagnação, entre os quais devem ser ressaltados a redução da capacidade de investimentos públicos no ensino superior, a expansão ainda incipiente da educação secundária, e a crise econômica, que fez com que diminuíssem as vantagens relativas associadas a uma educação paga e de má qualidade. Na medida em que a economia retome seu dinamismo, e a educação secundária se expanda, as pressões sobre o ensino superior serão também retomadas, assim como seu processo de diferenciação.[21]

[20] Schwartzman, 1991.

[21] Estes pontos são discutidos por Souza, 1994.

Capítulo 4: A Pós-Graduação e a Pesquisa

Orientadas para a formação das profissões liberais, as universidades latino-americanas custaram a incluir a pesquisa científica e a organização sistemática do ensino de pós-graduação entre suas atividades principais. Tradicionalmente, a pesquisa universitária se limitava praticamente às Faculdades de Medicina, nas áreas associadas ao ensino médico e aos hospitais universitários, e a algumas poucas instituições na área de agronomia ou engenharia, de orientação aplicada. No início do século, a Universidade de Buenos Aires já havia implantado alguns centros importantes de pesquisa, entre os quais se destacava o Instituto de Fisiologia da Escola de Medicina, sob a liderança de Bernard Houssay, Prêmio Nobel de Medicina em 1947[1]. Um número restrito de professores trabalhavam em institutos de pesquisa governamentais, ou independentes, e eventualmente recrutavam estudantes para seus trabalhos. A inexistência de equipamentos e instalações nas universidades, e a própria natureza dos contratos de trabalho, em tempo parcial, não abriam espaço para a pesquisa científica no interior das universidades. O Instituto Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, é um exemplo conhecido. Ainda que seus pesquisadores pudessem ensinar na Faculdade de Medicina, era no Instituto que faziam suas pesquisas, e formavam seus sucessores nas práticas do laboratório e do trabalho de campo.

O ensino de pós-graduação, como atividade organizada, é uma inovação típica do sistema universitário norte-americano, e em muitos sentidos incongruente com sistemas universitários organizados em termos de carreiras profissionais, como é o caso da América Latina e da maioria dos países europeus. Nos Estados Unidos, a pós-graduação se sucede ao "college", e é uma carreira de pesquisa alternativa às profissões liberais como a medicina e o direito, que outorgam títulos de nível similar. Na tradição da Europa continental e da América Latina, a educação colegial se esgota no segundo grau, e a pós-graduação, quando existe, é usualmente vista como uma especialização adicional ao curso universitário. O desenvolvimento da capacidade de pesquisa, que nos Estados Unidos é a própria razão de ser da pós-graduação, tende a ser tratado na América Latina sobretudo como uma exigência pedagógica destes novos cursos, responsável pela demora na obtenção dos títulos e pelas altas taxas de abandono que tendem a predominar.

[1] Schwartzman, 1986, p. 24; Halperin Donghi, 1962.

Até a década de 60, a pós-graduação praticamente não existia na América Latina, e os poucos títulos de doutorado dados pelas principais universidades eram outorgados conforme a tradição europeia, mediante teses preparadas individualmente e apresentadas a uma banca de professores. Na Universidade de São Paulo, que deu seus primeiros doutorados nos anos 40, este exame era um primeiro passo na carreira de professor, ao qual se seguia o exame de livre-docência, e finalmente o exame para professor titular, ou catedrático.

A introdução de cursos regulares de pós-graduação foi uma importação direta dos Estados Unidos, que acabou sendo adaptada ao contexto latino-americano com novas características e funções. Uma motivação importante nesta importação foi o empenho de centenas de jovens professores e pesquisadores que haviam ido para o exterior para completar seus estudos a partir dos anos 50, e não encontravam lugar adequado para desenvolver suas atividades quando regressavam a seus países de origem. Esta geração de jovens doutores deu início a um novo fenômeno no ensino superior da região, que foi o professor de tempo integral, dedicado em princípio ao trabalho de pesquisa, mas que não encontrava na prática nem condições materiais nem demanda pelos seus trabalhos, que iam além das necessidades curriculares dos cursos em que ensinavam. Para estes professores pesquisadores, faltava à universidade latino-americana um espaço adequado para a pesquisa científica, e cursos de pós-graduação deveriam ser criados como o lugar natural para o recrutamento de novos pesquisadores e o desenvolvimento de seus trabalhos.

Até então, este espaço só tinha existido fora do ambiente universitário, ou em algumas poucas instituições universitárias que haviam desenvolvido alguns nichos para a atividade da pesquisa.[2] A partir dos anos 60, principalmente, intensificaram-se os movimentos para transformar as universidades e torná-las mais compatíveis com os tempos modernos. Para esta geração de pesquisadores, o principal obstáculo à modernização da universidade latino-americana era o poder das oligarquias formadas pelos professores das carreiras tradicionais, sobretudo de medicina, direito e engenharia, que, ainda que muitas vezes ilustres em suas profissões, dedicavam pouco tempo à universidade, e não tinham sensibilidade para o trabalho nas disciplinas científicas, como a biologia, as ciências sociais ou a física. Esta crítica à universidade latino-americana retomava, muitas vezes, o tom e a inspiração do movimento de

[2] Schwartzman, 1991b.

reforma do início do século, e encontrava eco entre os estudantes, que também acusavam as universidades e seus professores de serem elitistas, conservadoras, atrasadas e sem preocupação com os problemas e a realidade local. Esta visão era também compartida por técnicos governamentais e de agências de cooperação internacional, que acreditavam no poder transformador da educação e da pesquisa, e não tinham dúvidas quanto à superioridade e universalidade do modelo acadêmico norte-americano[3]. Como sumariza Hebe Vessuri,

> The aim was to from a "scientific-technical infrastructure, assuming, often implicitly, that on reaching a critical mass there would be an automatic reinforcement of local technology, specially for exploiting the opportunities for development of raw materials and other domestic resources. All of this would increase both production and productivity. The stage for public science and technology was set in the 1950s, and its most vocal advocates were leading figures from the academic scientific community. The national elites in academic science, generally with the technical-ideological help of international agencies, managed to convey to several Latin American governments and social leaders the view that there was a linear, one-way flow of ideas from fundamental research through development to commercial or operational application. For many years, nobody contradicted this model of the genesis of technological innovation, a model that was also of political benefit to academic scientists in their claim for public support.[4]

Esta coincidência nas visões de estudantes, pesquisadores, tecnocratas e *experts* internacionais duraria uns poucos anos, mas deixaria marcas profundas em todo o ensino superior latino-americano. O poder das antigas oligarquias profissionais foi reduzido, em parte para abrir espaço para a pesquisa, mas também para permitir a massificação das universidades. O regime de tempo integral para professores se expandiu e generalizou, ainda que os pesquisadores permanecessem como uma minoria ante a massa de professores contratados para ensinar nos cursos regulares de graduação. E os financiamentos governamentais e internacionais continuaram ao longo da década de 80, ainda que os tecnocratas e *experts* internacionais começassem a se dar conta que o modelo da *research university* americana, como nos próprios Estados Unidos, não teria como se generalizar para os sistemas universitários como um todo, ficando restrito a uns poucos institutos e departamentos.

---

[3] Sobre a perspectiva dos *experts,* ver por exemplo Schwartzman, 1993c.

[4] Vessuri, 1990, p. 154.

Os anos 60 e 70 presenciaram a progressiva introdução do modelo norte-americano de organização universitária na América Latina, que incluía a construção de *campi* frequentemente fora dos centros urbanos, a contratação de professores em tempo integral, e o início de implantação dos cursos regulares de pós-graduação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, sozinho, foi responsável por empréstimos de mais de 1.200 milhões de dólares para centenas de universidades latino-americanas em quase todos os países desde os anos 60, orientados para a construção de prédios, aquisição de equipamentos, etc. A reforma universitária brasileira de 1968 incorporou explicitamente a noção de que a pesquisa e a pós-graduação deveriam ser o centro da geração de conhecimentos e formação de professores para todo o ensino superior, e que a pesquisa deveria ser o critério último de avaliação do desempenho de cada professor, e do sistema universitário como um todo.

O modo de inserção dos cursos de pós-graduação nos sistemas universitários da região dependeu, sobretudo, da maior ou menor integração que eles conseguiram ter com as universidades pré-existentes, e do montante de recursos internacionais que foi possível conseguir para esta atividade. Uma pesquisa recente no Brasil, Chile e México entre professores universitários mostra uma importância relativamente reduzida da pós-graduação na atividade dos professores, apesar de a pesquisa ter sobre-representado as instituições de maior densidade acadêmica em cada país, como indica o quadro 1:

Quadro 1: responsabilidades de ensino dos professores universitários

	Brasil	Chile	México
Ensina somente em cursos de graduação	60,3%	58,2%	78,2%
Ensina em ambos	30,1	37,1	14,9
Ensina somente em cursos de pós-graduação	2	2,6	4,1
Não ensina	4,6	2	2,8
Total	980	1025	996

Fonte: Dados do International Comparative Survey on the Academic Profession, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1993.

A Argentina talvez seja, dentre os cinco países, o que mais resistiu a esta inovação. Isto se explica, certamente, pelo fracasso da tentativa de implantar a pesquisa na Universidade de

Buenos Aires nos anos 60, a partir da intervenção militar de 1966, que só foi interrompida em 1984. Em um amplo panorama do ensino superior na Argentina elaborado recentemente, o único que é dito a respeito da pós-graduação é que

> Graduate training is a relatively neglected area in all universities, including the major ones, as is also research. Requirements vary regarding the number and type of courses to be taken, but the major one is always a doctoral thesis. In recent years MA programs, as well as a number of short-term graduate courses leading to graduate certificates, have grown in both private and public universities. However, they have little formal recognition in the market.[5]

Nos países em que foi implantada, a pós-graduação evoluiu segundo duas linhas independentes, as vezes superpostas, mas em muitos casos conflitantes. De um lado, ela desenvolveu e consolidou as atividades de pesquisa e formação especializada que já existiam em algumas das principais universidades da região, como a Universidade de Buenos Aires, a Universidade de São Paulo e a Universidade do Chile. Por outro, ela levou à criação de novos programas voltados sobretudo ao treinamento de professores para os sistemas de educação superior em expansão, e para a outorga de credenciais necessárias para a promoção dentro das carreiras do setor público. Em um terceiro desenvolvimento, os cursos de pós-graduação desempenharam uma função compensatória para a má qualidade dos cursos de graduação, e um filtro adicional de seleção dos formados para as melhores posições no mercado de trabalho.

No Chile a vinculação com a pesquisa ficou claramente marcada, e por isto mesmo a pós-graduação não cresceu demasiado:

> In 1979 there were 74 graduate programs, and by 1984 there were 160 in 11 universities, including 23 doctoral programs. In spite of these efforts there is still no systematic support for developing doctoral training in Chile. This style of graduate school is tailored to a future academic career. It is not organized, either in purpose or design, to provide high level labor for a range of professional or occupational settings.[6]

A segunda alternativa é a que predomina na Colômbia, e tem também forte presença no México e no Brasil:

---

[5] Balán, 1992a, p.25.

[6] Shiefelbein, 1992. Os dados são de Brunner, 1986.

> El sistema de postgrados [En Colombia] cuenta con serias deficiencias.: a pesar de mostrar una de las dinámicas más altas, y de su peso elevado dentro del conjunto del sistema, en ellos han predominado las especializaciones, y no se cuenta prácticamente con programas de doctorado. Una renovación endógena del sistema de educación superior tendría que basarse entonces, fundamentalmente, en las maestrías. Pero la gran mayoría de éstas consiste en programas de clases magistrales o en seminarios que se limitan a remediar las deficiencias de la formación de pregrado, sin formar verdaderamente al personal académico en las disciplinas investigativas, ni producir investigaciones relevantes. Sin en las dos últimas décadas se puede constatar la elevación en el nivel académico de los docentes, no es posible entonces establecer qué efectos tenga ello en el sistema, ni qué tanto de esta formación sea puro credencialismo, fomentado por los ascensos en el escalafón docente que produce el titulo de postgrado. El esfuerzo principal llevado a cabo en la última década para fortalecer los postgrados fue un proyecto financiado por el BID y orientado a 38 programas (maestrías principalmente) de 9 universidades estatales. Aunque el proyecto repercutió de manera inmediata en la consolidación de los aparatos de investigación de las universidades participantes (dotación de infraestructura, recursos bibliográficos y de información, pasantías, profesores visitantes), su productividad en términos de graduados fue muy baja: se estima que en 9 años (1984-92) se produjeron 610 egresados, lo que en promedio significa 67 por año (menos de dos egresados anuales por programa). Si a estos 38 programas, ya consolidados, se añaden no más de 10 de las universidades privadas de mayor prestigio, tendríamos la totalidad de la infraestructura de postgrado con que, realmente, cuenta el sistema de educación para su renovación y fortalecimiento.[7]

Além das funções de pesquisa e de treinamento de professores, a pós-graduação latino-americana funciona também como um fator adicional de especialização e diferenciação em carreiras que haviam se massificado, inflacionando o valor do diploma e esvaziando o conteúdo dos cursos. Pouco vale no Brasil, por exemplo, um diploma universitário de administração ou economia, principalmente se obtido em uma universidade de pouco prestígio. O valor de mercado dos títulos de pós-graduação nestas áreas, no entanto, é bastante alto, e existe grande disputa para ingressar nos programas de pós-graduação nestes campos. Quando esta função de diferenciação e especialização predomina, o contraste entre os requerimentos acadêmicos de pesquisa e os interesses dos alunos, e muitas vezes dos próprios professores, torna-se evidente.

[7] Lúcio, 1993, p. 15.

O exemplo clássico é a superposição e confusão que existe entre a residência médica e a pós-graduação em medicina. Outro exemplo é a psicologia, onde os cursos de pós-graduação importaram os conteúdos norte-americanos, orientados para a pesquisa experimental e acadêmica, que não dão continuidade à orientação aplicada e clínica dos cursos de graduação que se massificaram. Só nas áreas mais claramente identificadas com disciplinas científicas, e não com profissões (como por exemplo na física, matemática, antropologia, ciência política) é que os cursos de pós-graduação adquiriram um perfil acadêmico e científico mais definido. O México talvez seja o principal exemplo do predomínio deste aspecto de especialização e complementação dos cursos profissionais:

> Entre 1970 (el primer año en que se registró el dato) y 1990, la población estudiantil nacional en el posgrado pasó de 4.000 a casi 42.000 personas, es decir que en la actualidad hay un estudiante de posgrado para cada 26 estudiantes de licenciatura. El 36% está inscrito en el nivel de especialidad, el 72% en el de maestría y sólo el 3% en programas de doctorado. Estas cifras hablan de un sistema de posgrado que cumple mayoritariamente las funciones de continuación de estudios de licenciatura y de reeducación de adultos en el ejercicio profesional; solo marginalmente existe el doctorado donde se desarrolla el conocimiento nuevo y se forman especialistas de alto nivel. (...) El 61% de los estudiantes del nivel están inscritos en el área administrativa y en el área de la salud, es decir en programas que generalmente son especialidades de reentrenamiento profesional. Las áreas tecnológicas abarcan 13%, las ciencias sociales el 8%, las humanidades el 8% y las ciencias naturales el 8% de las matrículas.[8]

No Brasil, a pós-graduação se desenvolveu desde o início a partir das duas vertentes iniciais, a de formação de professores e a de formação de pesquisadores, e até hoje o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico conduzem programas paralelos e nem sempre bem coordenados de apoio à pós-graduação. Sem atentar para esta diferenciação fundamental, a reforma universitária de 1968 adotou de forma generalizada o princípio humboldtiano da indissolubilidade do ensino e da pesquisa, que deveria colocar a pós-graduação e a pesquisa no centro de todo o sistema. A legislação brasileira acabou com o antigo sistema de cátedras, e desta maneira com o poder dos antigos professores, agora substituídos pela estrutura colegiada dos departamentos, organizados por

---

[8] Kent, 1993a, p.356-357.

disciplinas acadêmicas; permitiu a criação de institutos de pesquisa especializados; generalizou o sistema de contratação de professores em regime de tempo integral; e passou a associar as promoções na carreira universitária à posse de títulos de pós-graduação. Além disto, foi criado um sistema de avaliação dos cursos de pós-graduação baseado, sobretudo, na titulação de seus professores e em sua produção acadêmica.

Esta reforma coincidiu com a intensificação da expansão pela demanda por ensino superior, que foi atendida em grande parte pela criação de centenas de instituições privadas, mas também pela expansão do ensino público, com a contratação de um grande número de professores para os cursos básicos, inicialmente a título precário, e sem maiores requisitos de qualificação. Estes novos professores se constituíram em uma das principais fontes de demanda por cursos de pós-graduação, que eram feitos normalmente com a permissão e o pagamento dos salários por parte de suas instituições, além de bolsas de estudo, e garantiam uma promoção funcional mais adiante. Além desta demanda crescente, a implantação da pós-graduação no Brasil foi estimulada pelo afluxo de recursos para a área de ciência e tecnologia, que se intensificou da década de 70, entrando em redução a partir dos anos 80. O resultado de todos estes fatores foi uma extraordinária expansão dos cursos de pós-graduação, sobretudo em nível de mestrado.

Uma das características mais importantes do sistema brasileiro foi a relativa autonomia dos cursos de pós-graduação em relação às estruturas universitárias pré-existentes. O sistema de incentivos associados aos cursos de pós-graduação, combinado com a baixa tradição acadêmica do ensino superior brasileiro, corria o risco de estimular as universidades a criarem cursos de pós-graduação de má qualidade, que distribuíssem títulos sem maior valor acadêmico, mas aceitos pelas burocracias universitárias em benefício de seus detentores. Para reduzir este risco, foram estabelecidos critérios mínimos para a constituição de cursos de pós-graduação (fundamentalmente pela exigência de titulação dos professores) e todo o sistema de pós-graduação universitária foi colocado sob a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES), uma unidade com tradição de qualidade. A CAPES desenvolveu um sistema regular de avaliação por pares pioneiro na América Latina, que atribui conceitos de "A" a "D" aos cursos de pós-graduação e distribui bolsas de estudo para os estudantes conforme critérios de desempenho e qualidade dos cursos. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico também desenvolveu um sistema próprio de

bolsas de estudo e apoio a projetos de pesquisa de estudantes, que também podem se valer, no Estado de São Paulo, de apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). A grande maioria dos cursos de pós-graduação, e a quase totalidade dos cursos de doutorado, estão em universidades públicas, e não somente são gratuitos, como que os estudantes podem contar, nos programas avaliados com "A" ou "B", com bolsas de estudo de vários anos de duração. Este sistema é considerado, geralmente, como bem sucedido, ainda que algumas dificuldades sejam evidentes.

Estas dificuldades aparecem no número desproporcionalmente alto de programas de mestrado, e a grande concentração dos doutorados nas universidades do Estado de São Paulo, que expressam a dualidade indicada anteriormente. Na maioria dos países, o mestrado é um curso de curta duração, introdutório ao doutorado; nos Estados Unidos, os mestrados são em geral cursos profissionalizantes, ou de especialização para pessoas que não se orientam para carreiras acadêmicas. No Brasil, os mestrados se transformaram em semi-doutorados para as universidades que não tinham massa crítica suficiente para terem seus cursos de doutorado aprovados. A consequência foi que os mestrados se transformaram em cursos extremamente prolongados, cada título de mestre levando aproximadamente 4.7 anos para ser obtido, em comparação com 5.5 anos para o doutorado. As taxas de evasão são extremamente elevadas, com cerca de 10% dos alunos matriculados em cada nível se formando a cada ano, em um sistema que já estabilizou seu crescimento.[9] Muitos dos cursos de doutorado requerem o título de mestrado para seus estudantes, o que significa que a pós-graduação completa pode durar facilmente dez ou mais anos além do término do curso superior. Como a legislação brasileira permite que professoras de ensino superior se aposentem após 25 anos de trabalho, e os professores homens com 30 anos, em muitos casos os cursos de pós-graduação funcionam como uma alternativa cômoda ao trabalho universitário, que ao final se reverte em uma aposentadoria generosa.

Um outro problema com a pós-graduação brasileira é a aparente inflação dos critérios de avaliação dos cursos. Hoje, a seleção dos membros das comissões de pares de avaliação é feita mediante um complexo processo de indicações por parte dos próprios cursos, e o número de

---

[9] Durham e Gusso, 1991, quadros 1 e 8. Se os cursos tardam em média 5 anos, eles deveriam graduar 20% do total da matrícula anualmente, para que o aproveitamento fosse total. Como o número de graduados é próximo de 10%, isto significa que 50% dos estudantes jamais obtêm seus títulos.

programas com conceitos "A" e "B" é de cerca de 2/3 do total. A suposição é que os cursos "A" sejam equivalentes aos melhores das universidades norte-americanas e da Europa Ocidental, mas não há, de fato, como aferir esta equivalência.

A autonomia dos cursos de pós-graduação em relação aos cursos profissionais regulares pode ter um efeito negativo, que é a dificuldade em fazer com que a competência dos professores e alunos de pós-graduação se reverta em benefício dos alunos do nível anterior. No México e Chile, a pós-graduação tende a se vincular às estruturas universitárias pré-existentes; no Brasil, os cursos de pós-graduação universitários são dados pelos departamentos acadêmicos, com graus diferentes de vinculação aos níveis anteriores de ensino. Enquanto que em algumas universidades os professores de pós-graduação devem ensinar em todos os níveis, em outras os programas de pós-graduação funcionam à margem do sistema mais amplo. Existem ainda muitos casos em que a pós-graduação se instala em institutos autônomos fora das universidades, preservando desta maneira sua autonomia e flexibilidade, mas contribuindo pouco para o ensino de graduação. Este é o caso, por exemplo, de muitos institutos de ciências sociais, que se constituíram fora das universidades nos anos 70, buscando escapar do clima de repressão política que as atingia naqueles anos.[10]

O que ocorreu com a pesquisa universitária não é muito distinto do que ocorreu com a pós-graduação. A pesquisa prosperou junto aos programas de pós-graduação que deram continuidade a tradições de pesquisa pré-existentes, e em algumas instituições e programas criados especialmente para abrir espaço para as atividades de pesquisa de novos grupos; e se frustrou onde a pós-graduação serviu principalmente para conceder títulos e justificar a contratação de professores em regime de tempo integral. Apesar dos desenvolvimentos havidos nas duas últimas décadas, sobretudo no Brasil, a pesquisa científica na região não conseguiu sair de uma posição marginal no contexto da pesquisa internacional (quadro 2):

[10] Brunner e Barrios, 1922.

Quadro 2: Desempenho da pesquisa científica no Brasil, na América Latina e em Israel: artigos, citações, contribuidores e influenciadores de linhas de pesquisa, produto nacional bruto e população - cerca de 1986 (percentagens).

	Artigos	Citações	Contribuidores	Influenciadores	Produto Nacional Bruto	População
Brasil	0,3	0,2	0	0	1,7	2,8
Outros países da América Latina	0,8	0,4	0,1	0,3	3	5,3
Israel	1	0,9	2	0,6	0,2	0,1
América do Norte	40,9	54,8	49	45,9	31,3	5,4
Europa Ocidental	30,8	30,8	35,2	33,9	22,7	7,2
Resto do mundo	26,1	13	13,7	19,3	41,2	79,2

Fonte: Shott, 1995. Dados sobre "contribuidores" e "influenciadores" são de pesquisa realizada pelo autor. Dados de publicações são originários do Institute for Scientific Information.

Parte das razões desta situação aparece com clareza nos resultados da pesquisa internacional comparada sobre a profissão acadêmica, cujos dados principais, relativos à atividade de pesquisa dos professores, estão contidos no quadro abaixo. Nos três países, 35% dos professores entrevistados declararam ter mais interesse em pesquisa do que no ensino, e um número maior ainda declarou estarem envolvidos em algum projeto de pesquisa quando a pergunta foi feita. Apesar disto, informações mais detalhadas sobre a natureza do trabalho de pesquisa mostram que na maioria dos casos não se pode falar de pesquisa científica no sentido próprio do termo. O perfil do Brasil é muito parecido com o do México, enquanto que o do Chile se destaca de forma mais positiva. Nos três países, no entanto, cerca da metade dos pesquisadores receberam menos de 5 mil dólares para seus trabalhos, e trabalham sozinhos. Muitos passam anos sem publicar nada, e somente a metade publica um ou mais artigos por ano (quadro 3).

Quadro 3: atividades de pesquisa dos professores universitários do Brasil, Chile e México			
	Brasil	Chile	México
Interessado sobretudo em ensino	20,0%	17.90%	22,0%
Mais interessado em ensino	42	48,8	43,3
Mais interessado em pesquisa	35,5	28,3	31,3
Interessado sobretudo em pesquisa	2,5	5	3,5
Total	960	1022	984
Envolvido em algum projeto de pesquisa	58,9%	62,7%	42,%
Entre os envolvidos em pesquisa, quantos receberam algum apoio financeiro	44,7%	76,5%	43,6%
Receberam menos de 5 mil dólares ao ano	44,3%	44,1%	55,0%
Receberam de 5 a 25 mil dólares ao ano	30,8%	24,9%	30,0%
Receberam mais de 25 mil dólares ao ano	24,9%	31,0%	15,0%
Estão trabalhando individualmente	54,0%	28,2%	53,2%
Publicaram mais de 3 artigos científicos nos últimos 3 anos	49,2%	67,2%	52,7%
Não publicaram artigos científicos nos últimos 3 anos	20,4%	5,2%	12,2%
Fonte: International Comparative Survey on the Academic Profession			

Analisando os resultados do México, os autores constatam que existe "una tendencia fuerte, que abarca a la midad de los académicos que entrevistamos, a asumir una función específica, la investigación, como parte de su desempeño como integrantes del espacio laboral que estudiamos. Así lo conciben, le dedican tiempo, buscan algo con ello con relativa independéncia de los modelos institucionales en que están adscritos." Mas, observam os autores, "buena parte de lo que se anuncia como actividad de investigación, lejos de acercarse de los procesos de producción de conocimiento nuevo en estricto sentido, es indicador de un esfuerzo de muchos académicos por enriquecer su actividad académica; en efecto, desde un punto de vista sensato, muchas de estas actividades quedarían mejor clasificadas como estudio”.[11]

A situação no Brasil não é muito distinta. A pesquisa científica conseguiu se estabelecer com mais força em algumas das principais universidades mais tradicionais, assim como em algumas instituições universitárias criadas com uma forte preocupação e interesse nas atividades de pesquisa: a Universidade de São Paulo, a Universidade do Rio de Janeiro, a Universidade de Campinas, a Escola Paulista de Medicina, a Universidade Federal de São Carlos. Resumindo a

[11] Gil, 1994, p. 145.

situação no início da década de 80, que não se alterou de maneira significativa desde então, Cláudio de Moura Castro assinala que

> A idéia de uma universidade de pesquisa, tão decantada nos últimos tempos, na verdade, vingou de maneira muito seletiva. Apesar do grande número de professores de tempo integral, a produção das pós-graduações de muitas universidades é ínfima. Em algumas, isto se explicaria pelo pouco tempo de existência dos cursos; em outras, porém, os cursos de pós-graduação já completaram dez anos e continuam sem publicar. É muito importante registrar o peso do estado de São Paulo na ciência brasileira, de onde se originam 47% das publicações. (...) De fato, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo Brasília) produzem apenas 9,5% da ciência brasileira, o que equivale a dizer que quase toda a atividade científica está concentrada no Centro-Sul.[12]

Pesquisa e Sociedade

Ainda que a maior parte da pesquisa na América Latina se situe no interior ou próxima das instituições universitárias, o principal argumento dos cientistas em defesa de seu trabalho não tem sido tanto o seu impacto no sistema educacional, e nem mesmo sua contribuição e presença na ciência internacional, mas sobretudo sua importância para o desenvolvimento econômico e social de cada país. Se, para garantir sua qualidade e eficiência, a pesquisa precisa se concentrar em algumas poucas instituições; se, para poder se dedicar a seu trabalho, o professor-pesquisador precisa se livrar das obrigações de dar aulas para alunos de graduação, então que seja assim. Esta não é uma aberração peculiar à América Latina. Em toda parte, a atividade científica e tecnológica tende a se concentrar, e existem tensões e contradições inevitáveis entre as exigências de uma carreira de pesquisador bem sucedida e a dispersão do tempo e da atenção dos pesquisadores em atividades de ensino de natureza mais geral. Existem sempre pressões para a distribuição mais equitativa de recursos de pesquisa entre regiões, instituições e departamentos dentro de cada universidade, assim como para a maior dedicação dos professores aos alunos de graduação. Quando estas pressões conseguem prevalecer com muita força, a atividade de pesquisa perde seu estímulo, sua motivação, e não progride.

Se o impacto da pesquisa sobre o ensino e a ciência internacional não é muito alto, pelo menos seus efeitos sobre a sociedade deveriam ser mais significativos. Não é, no entanto, o que ocorre.

---

[12] Castro, 1986, p. 207.

Não só os sistemas de pesquisa da região não avançaram como se esperava, como inclusive mostram sinais de decadência e estagnação:

> It may be said that, despite real advances, Latin American R&D systems have not kept pace with international developments and continue to be inefficient. There is research capability, but it excels only in more or less isolated enclaves. Conditions are such that, in more than a few cases, the very weight of the often low-quality, obsolete, and bureaucratized institutional research infrastructure acts as a powerful obstacle to change. Latin American universities are mostly politicized and controlled by self-serving interest groups. National research systems are handicapped in their ability to create the scientific and technological profiles required by the production systems undergoing deep transformation during the current technological revolution in the industrialized countries.[13]

Em contraste com este panorama em geral pessimista, existem exemplos de desenvolvimentos promissores, assim como de projetos tecnológicos ambiciosos que pareciam bem sucedidos em um primeiro momento, mas não tiveram continuidade. A pesquisa agropecuária talvez seja a área que teve maior impacto econômico, que se reflete em aumentos significativos da produtividade agrícola em vários países da região. Em geral, estas pesquisas tiveram seu impacto na produção altamente capitalizada de "commodities" para os mercados de exportação, e muito menos para o pequeno produtor e em produtos orientados para os mercados internos de cada país. A pesquisa agropecuária tendeu a ficar restrita a umas poucas instituições organizadas segundo o modelo dos "land-grant colleges" americanos, e em institutos de pesquisa que se organizaram de forma independente dos sistemas de pesquisa científica nacionais, como foi o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, no Brasil, subordinada ao Ministério da Agricultura. Este formato pode ter ajudado a pesquisa agropecuária a se preservar as incertezas dos sistemas universitários e das políticas de ciência e tecnologia nacionais, mas podem ter tido, como contrapartida, o isolamento e a dificuldade de incorporar os avanços mais recentes em áreas que requeiram uma formação acadêmica mais intensa.

Exemplos de projetos ambiciosos mas, em última análise, frustrados, foram a política de informática e a política nuclear. Em um trabalho conhecido, E. Adler contrastou as experiências

[13] Vessuri, 1990, p. 1543.

do Brasil e da Argentina nestes dois campos, e concluiu pelo sucesso da Argentina em implantar uma política nuclear autônoma, em contraste com o Brasil, e pelo sucesso brasileiro em desenvolver uma indústria de computadores própria, em contraste com a Argentina. A explicação, diz Adler, estaria nos grupos sociais e nas lideranças que estes diferentes projetos conseguiram ou não ter, e no trabalho de "guerrilhas institucionais" que estes grupos e lideranças conseguiam desenvolver em defesa de seus projetos. Na Argentina, o programa nuclear conseguiu se firmar e se proteger da instabilidade política do país através de uma aliança entre líderes civis e setores militares que não conseguiram se articular da mesma maneira no Brasil. Em contrapartida, uma aliança deste tipo ocorreu no Brasil na área de informática, permitindo que o país pudesse articular uma política própria para o setor, que a Argentina não logrou.[14] Na perspectiva dos anos 90, no entanto, nenhum dos dois projetos se mostraram efetivamente bem sucedidos. Nem o Brasil conseguiu criar uma indústria nacional autônoma de microcomputadores, nem a Argentina avançou em seu projeto de autonomia nuclear. Nos dois casos, o poder e a influência das "guerrilhas" tecnocráticas não foram suficientes para implantar modelos de desenvolvimento tecnológico autônomo, em um ambiente de globalização progressiva da economia e dos conhecimentos.

Menos espetaculares, mas possivelmente mais promissores, tem sido as tentativas mais recentes de vincular a pesquisa universitária com a atividade produtiva, sobretudo no setor industrial, através das faculdades e programas de engenharia, onde o trânsito entre o setor acadêmico e o mundo empresarial tende a ocorrer com facilidade. As modalidades deste relacionamento são muitas, e vão desde uma simples consultoria de professores, feita individualmente, até programas colaborativos interinstitucionais de longo prazo, passando por projetos de menor complexidade e duração, para atividades que vão desde o teste de produtos até o desenvolvimento de processos, formação e treinamento de recursos humanos, etc.

Alguns estudos recentes têm chamado a atenção para as principais características deste relacionamento.[15] Do ponto de vista interno às universidades, a característica mais marcante tem sido a relativa "clandestinidade" deste tipo de trabalho. Em muitos setores universitários o relacionamento com o setor privado, e sobretudo a obtenção de rendimentos através deste

[14] Adler, 1987.

[15] Veja a respeito, para a Argentina, Fanelli, 1993; para o Brasil, Frischtak, 1993; Castro, 1993.

relacionamento, tende a ser visto como uma violação do caráter público do ensino superior, e uma violação do princípio da isonomia salarial que deveria existir para todos os professores. Projetos colaborativos são muitas vezes percebidos também como um uso inapropriado de recursos públicos para atender a interesses privados de alguns professores e seus associados do mundo empresarial.

Estas objeções de ordem ideológica são menos comuns hoje do que no passado, ainda que os problemas do eventual mal uso de recursos públicos na satisfação de interesses privados não tenham desaparecido. Mas a atitude prevalecente nos últimos anos tem sido ver este relacionamento com algo positivo, pelo que pode gerar de benefícios para a economia do país, e é também uma necessidade que se impõe, dada a escassez de recursos públicos para a pesquisa. Apesar desta aceitação, no entanto, poucas universidades estão de fato capacitadas para empreender um relacionamento adequado com o setor privado. As culturas organizacionais são distintas, os tempos e prioridades são diferentes, e muitas tentativas de aproximação terminam com recriminações recíprocas, as universidades sendo acusadas de lentas, ineficientes e pouco práticas, e as indústrias de imediatistas e sem disposição para os investimentos e a espera inevitáveis nos trabalhos de pesquisa mais significativos. No Brasil, os departamentos e institutos universitários que conseguem estabelecer uma relação de confiança mais duradoura com o setor produtivo tem a buscar formas administrar estas atividades conjuntas através de arranjos administrativos pouco formalizados que não envolvem as autoridades universitárias superiores, e nem sequer são conhecidos por outros setores das instituições.

Algumas universidades, no entanto, têm feito investimentos sistemáticos neste tipo de atividade colaborativa. A Universidade de Campinas mantem uma Companhia de Desenvolvimento Tecnológico orientada para administrar este relacionamento, e o mesmo ocorre no programa de pós-graduação em engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, com uma firma especializada que é a COPPETEC. Na Universidade de São Paulo, a Faculdade de Economia e Administração mantem duas instituições autônomas para administrar suas atividades de convênio de assistência técnica, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e a Fundação Instituto de Administração, além de unidades similares associadas à Escola Politécnica. A Faculdade de Medicina da USP administra o maior complexo médico hospitalar da América Latina, formado pelo Hospital das Clínicas e pelo Instituto do Coração, através de

fundações independentes administradas por seus professores. Em várias instituições, como na Universidade de Brasília e nas Faculdades Federais de Engenharia do Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Carlos, Itajubá e outras, existem programas de "incubadoras" para novas firmas formadas em associações com o setor privado, e esforços de criação de "parques tecnológicos" ao seu redor, estimulados pela presença de técnicos competentes nas universidades e disposição para atividades cooperativas.

No Brasil, os principais parceiros para estas relações com a universidade têm sido as empresas estatais. A Universidade de Campinas tem uma longa relação com o sistema Telebrás, de telecomunicações, e a COPPE, no Rio de Janeiro, tem uma longa associação com a estatal do Petróleo, PETROBRÁS, para o desenvolvimento de tecnologias de exploração em águas profundas. Tanto a Escola Politécnica da USP quanto o Centro Tecnológico da Universidade Católica do Rio de Janeiro foram beneficiadas pela participação no programa de informática do governo brasileiro a partir dos anos 70, com financiamentos da Marinha e, mais tarde, da Financiadora de Estudos e Projetos. Estes acordos de longo prazo são muito confortáveis para as universidades, porque asseguram uma fonte de ingresso estável e de longo prazo, e não estão sujeitas a avaliações imediatistas de custo-benefício dos investimentos. Na medida em que avança o processo de privatização das grandes empresas estatais, no entanto, ou quando, mesmo permanecendo públicas, elas experimentam uma necessidade de concentrar e justificar melhor seus investimentos, estes acordos tendem a ser interrompidos ou diminuídos. O relacionamento das universidades com o setor privado é mais difícil e menos rentável, e o aprendizado é penoso. No entanto, é razoável supor que ele deve aumentar cada vez mais. Para as empresas, na medida em que a qualidade do produto e a eficiência dos processos forem aumentando de importância, pelo ambiente mais competitivo em que atuam, o acesso aos quadros técnicos das universidades vai se tornar um recurso estratégico da maior importância. Para as universidades, também, estas parcerias são uma forma de obter recursos em período de escassez, e de recuperar sua imagem de instituições relevantes para o desenvolvimento econômico e social de seus países.

A conclusão a extrair das experiências mal sucedidas e das dificuldades dos novos caminhos não é que a pesquisa científica e tecnológica na América Latina deveria ser posta de lado. Apesar de sua visão crítica, Hebe Vessuri conclui seu panorama da pesquisa latino-americana

com uma nota positiva: "the ability to devise imaginative solutions to what appear as insoluble problems, to create, adapt, and use significant technological systems, and to choose and control the areas of technological dependence must be insured. The best option for Latin America continues to be the one put forward by Simón Rodriguez, Simón Bolivar's teacher, over 150 years ago: 'o inventamos o erramos'."[16]. Mas o projeto de Simón Rodriguez tem que ser mais especificado, para que os erros feitos nos últimos 40 anos em nome da capacidade de inventar não se perpetuem. O Banco Mundial, que tem desenvolvido projetos importantes na área de ciência e tecnologia na região, mantem uma atitude otimista a respeito de sua importância, ainda que sem as ambições grandiosas do passado. Segundo um estudo recente,

> While most fundamental discoveries about the nature of the universe will continue to emanate from the industrialized countries, support of a critical mass of scientific infrastructure in the developing world is essential do enable these countries to select, incorporate and adapt technology from abroad, to improve existing technology, and, in some cases, to develop new technology meeting local as well as international needs. This requires high quality graduate training as well as laboratory research programs.[17]

Posição semelhante em favor da importância da pesquisa científica, mas também de sua reformulação e adaptação à realidade contemporânea, consta de recente "policy paper" para o setor de ciência e tecnologia no Brasil, cujas propostas, no entanto, ainda não penetraram os níveis decisórios mais altos do governo:

Ciência e tecnologia são mais importantes do que nunca, se o Brasil pretende elevar o padrão de vida da população, consolidar uma economia moderna e participar com plenitude em um mundo cada vez mais globalizado. A economia precisa se modernizar e se ajustar a um ambiente internacionalmente competitivo. A educação precisa ser ampliada e aprimorada em todos os níveis. À medida em que a economia crescer e novas tecnologias forem introduzidas, novos desafios irão emergir na produção e no uso de energia, no controle do meio ambiente, na saúde pública e na administração de grandes conglomerados urbanos. Mudanças também vão ocorrer na composição da força de trabalho. Uma forte capacitação nacional será necessária para que o

---

[16] Vessuri, 1990, p. 1551.

[17] Wolff, 1991, p. 1.

país possa participar, em condições de igualdade, das negociações internacionais que podem ter consequências econômicas e sociais importantes para o Brasil.

A nova política deve evitar tanto os excessos do *laissez-faire* quanto os do planejamento centralizado. Uma política liberal convencional de desenvolvimento científico e tecnológico não produzirá capacitação na escala e qualidade necessárias. Projetos tecnológicos de grande porte, altamente sofisticados e concentrados não terão condições de gerar impactos suficientemente amplos no sistema educacional e industrial. Tentativas de planejar e coordenar centralizadamente todos os campos da ciência e tecnologia correm o risco de expandir burocracias ineficientes e sufocar a iniciativa e criatividade dos pesquisadores.[18]

O caminho recomendado - sem dúvida difícil, por introduzir novas práticas e contrariar interesses estabelecidos de grupos de pesquisadores e de funcionários do Estado - é o de tornar os vínculos entre a pesquisa científica e tecnológica e o sistema educacional, por um lado, e o sistema produtivo, por outro, muito mais explícitos e institucionalizados; abandonar a política de "substituição de importações" na área científica, que leva à sustentação de grupos de pesquisa de qualidade duvidosa; e desenvolver políticas tecnológicas orientadas sobretudo para a capacitação da base do sistema produtivo, e não para ambiciosos projetos de viabilidade duvidosa e custos desconhecidos, como tem sido o padrão até aqui.

---

[18] Schwartzman, 1995.

Capítulo 5: Financiamento

A América Latina gasta pouco em educação, e não gasta bem. Resumindo um amplo estudo comparado sobre gastos em educação em todo o mundo, o autor conclui que a América Latina investe menos por estudantes em todos os níveis do que quase todas as outras regiões do mundo, e que a distância entre a América Latina e o resto do mundo está crescendo. Em relação ao ensino superior, o artigo nota também que "Latin America spends a higher percentage of public education funds for tertiary education than other regions, to the detriment of other levels of education. While this reflects the greater effort made in Latin America to expand educational opportunity at the tertiary level, it also suggests inequitable use of public funds, since students at this level have a higher capacity to contribute to the cost of their education than students at lower levels of education”.[1]

As informações disponíveis sobre o financiamento público do ensino superior estão resumidas no quadro abaixo, e mostram uma situação similar entre os países em relação aos dispêndios globais (exceto para a Argentina, cujo dado não é comparável) mas uma grande variedade de situações em relação ao ensino superior. Argentina, Chile e México tiveram uma importante redução nos gastos públicos em educação superior entre 1980 e 1990, enquanto que Brasil e Colômbia tiveram grandes aumentos. O gasto "per capita" no Brasil é várias vezes superior ao dos demais países (quadro 1).

Quadro 1 - Gastos públicos com educação superior na América Latina, 5 países.

	Gasto público em educação como % do PNB	% dos gastos correntes em educação superior	taxa de gastos públicos em educação superior, 1990 (1980=100)	gasto público total educação superior (milhões de dólares)	gasto por aluno em instituições públicas de ensino superior
Argentina(a)	1,5	46,7	79	844,42	920
Brasil(b)	3,9	25,6	214	3146	8712
Chile	3	21,6	59	216,62	1480
Colômbia	2,9	18,5	129	185,85	961
México	4,1	16,7	83	1028,7	1155

(a) só inclui os gastos centralizados do Ministério da Cultura e Educação, dedicados predominantemente às universidades nacionais (b) a taxa da coluna 3 se refere ao ano de 1986 Fonte: Brunner, 1994

[1] Reimers, 1994.

De maneira geral, os dados não confirmam a idéia de que os orçamentos de ensino superior na região tenham diminuído na década de 80. As reduções dos gastos públicos do Chile e Argentina se explicam pela crise econômica que afetou a estes países na década de 80, combinada com a existência de governos militares que impuseram restrições às políticas anteriores de expansão do setor público, que haviam levado a taxas de escolarização muito superiores às dos demais países da região. No México, a crise econômica de 1982 levou a uma redução inicial dos gastos públicos, mas de curta duração. Como nota Kent, "entre 1989 y 1993, el financiamiento global para el nivel superior, incluyendo las escuelas normales, pasó de US$840 milliones a US$1,914 millones. El gasto para 1993 representa 50% más que lo gastado por la federación en 1980, uno de los últimos años del período de crecimiento interrumpido por la crisis de la deuda externa de 1982."[2] No Brasil há um aumento sistemático dos gastos ao longo da década, exceto entre 1982 e 1984, com um pico de gastos em 1989, caindo drasticamente depois.

O que mais chama a atenção sobre das universidades federais brasileiras são as grandes oscilações, e a grande parcela dos dispêndios que é dedicada ao pagamento de pessoal, deixando constante, através dos anos, os gastos de custeio das atividades correntes e dos investimentos de capital.

A regra geral para todos os países tem sido que a pressão por gastos com salários se exerce de forma contínua sobre o sistema público, causada tanto pela incorporação de novos professores quanto pelas melhorias salariais que vão sendo negociadas e introduzidas progressivamente nos sistemas. Este processo de aumento não tem relação direta com o aumento da demanda ou do desempenho dos sistemas de ensino superior - as universidades federais brasileiras não aumentaram seu número de estudantes nem melhoraram seu desempenho de forma visível durante este período. A primeira reação dos governos a estas pressões por aumento de custo de pessoal é a redução ou o congelamento dos gastos de custeio e investimento; a segunda são as grandes reduções salariais, obtidas geralmente pela não correção de salários em períodos de inflação intensa, como ocorreu no Brasil a partir de 1989; e, nos casos mais extremos, o

[2] Kent, 1994, p. 9.

fechamento de instituições e a demissão de professores, como ocorreu nos períodos mais repressivos do Chile e da Argentina.

Uma parte importante da discussão sobre o financiamento do ensino superior na América Latina consiste, precisamente, em como sair desta situação de movimentos espasmódicos de aumento e contração de gastos, e aumentar a eficiência e a equidade no uso dos recursos públicos. As propostas e iniciativas tomadas pelos diferentes países podem ser agrupadas em três grandes categorias: transferir parte substancial dos cursos para o setor privado; melhorar o desempenho no uso dos recursos públicos, através de processos de avaliação e acompanhamento de resultados, e distribuição de subsídios por mecanismos de mercado; e diferenciar os sistemas de ensino superior, de forma a reduzir seus custos.

O setor privado tem sido, tradicionalmente, um parceiro importante do setor público no atendimento das demandas por educação superior, mas na maioria dos países este financiamento é pequeno, e existem restrições políticas e legais ao financiamento da educação privada pelo setor público. Segundo um estudo realizado para o Banco Mundial, 75% do financiamento do ensino superior brasileiro vem do setor público e é destinado a instituições públicas,[3] apesar de que 65% dos estudantes estejam matriculados em instituições privadas. Este dado contrasta com a Venezuela, onde 89% do financiamento vem do setor público, e com o Chile, onde a participação direta do setor público é somente de 30%. Além destes recursos diretos, no entanto, estima-se que outros 34% do financiamento do ensino superior chileno venha do setor público, na forma de dotações e transferências orçamentárias especiais.[4] Na Colômbia, o setor privado se financia com matrículas e taxas cobradas aos estudantes e pela venda de outros serviços (hospitalares, de consultorias e ensino) à comunidade. Enquanto instituições sem fins lucrativos, podem receber doações do governo e outras organizações nacionais e estrangeiras. Uma análise realizada em 1990 sobre a composição do orçamento das universidades públicas revelou que cerca de 10.5% de seus recursos provem de taxas cobradas, 4% de créditos e saldos não gastos em anos anteriores, e 85.5% do governo federal. Há, além

[3] A legislação brasileira proibe o financiamento público de instituições de ensino superior privadas, exceto para as de caráter "comunitário", ou para atividades de pesquisa. O sistema de crédito educativo, que tem funcionado de forma intermitente, também transfere fundos públicos para o setor privado; o montante destas transferências, no entanto, não é claro.

[4] Wolff e Albrecht, p. 2-3.

disto, uma participação pequena de recursos estaduais e municipais no orçamento das universidade locais.[5] No México, a contribuição do setor privado não chega a 20%, mas a capacidade das universidades públicas de gerarem recursos por conta própria tem crescido e se situa hoje em torno de 15-20% de seus orçamentos.

Em alguns países, como a Argentina, ainda se discute sobre a própria legitimidade da existência de um setor privado no ensino superior. O argumento, que ainda ecoa a discussão ideológica francesa de décadas atrás, é que só o setor público pode proporcionar uma educação realmente democrática, universalista e laica, enquanto que a educação superior privada seria elitista, orientada para os interesses particulares de seus estudantes e professores, e confessional. Mas esta é uma questão superada pelos fatos. Nos últimos tem sido colocada, sobretudo pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, a questão inversa, ou seja, da legitimidade do subsídio público à educação superior em todas as suas formas. O argumento é que o ensino básico é muito mais rentável socialmente, e por isto deveria ter a preferência dos investimentos governamentais, em época de escassez orçamentária; e que o financiamento público ao ensino superior é um subsídio dos setores mais pobres aos mais ricos da sociedade, fato comprovado pela alta proporção de filhos de famílias ricas e bem educadas entre os estudantes universitários.

Uma maneira de reduzir os gastos públicos com a educação superior é pela cobrança de anuidades e taxas escolares aos alunos. A tradição latino-americana tem sido de a garantir o ensino público gratuito, e até hoje no Brasil as universidades públicas estão proibidas pela Constituição de 1988 a cobrar anuidades. Na Argentina, legislação recente autoriza as universidades a cobrarem, mas isto depende da iniciativa de cada instituição, e não foi colocado em prática pela Universidade de Buenos Aires. O Chile, de todos os países da região, foi o que mais avançou no sentido de envolver o setor privado no financiamento do ensino superior. A cobrança de anuidades nas universidades públicas, instituída pelo governo militar, foi mantida posteriormente pelos governos democráticos, e não encontra oposição significativa.

Os dois principais argumentos contra a cobrança das anuidades nas universidades públicas são de que isto tornaria a educação superior ainda mais elitista e discriminatória do que já é, e que o

[5] Álvares e Álvares, 1992.

volume de recursos que poderiam ser obtidos desta maneira não seriam significativos. O primeiro argumento é fácil de responder: não há dificuldade, em princípio, em associar sistemas de cobrança de anuidades a sistemas de subsídio e financiamento a estudantes com menos recursos. Um sistema de crédito educativo em que o pagamento da dívida estivesse associado aos rendimentos futuros poderia desempenhar muito bem esta função.

A questão do montante de recursos é mais significativa. Apesar de que, de fato, uma proporção importante dos estudantes das universidades venham de famílias com mais recursos, muitos mais vêm de famílias de classe média e baixa, e mesmo nos estratos médios e altos não se pode sempre presumir que a renda da família seja transferível para filhos adultos e emancipados. Uma mensalidade escolar de 100 a 200 dólares, que é o que custa uma escola secundária para filhos de classe média, talvez seja o limite do que poderia ser cobrado para cerca de 50% dos estudantes universitários na região; os demais deveriam ser subsidiados, ou financiados a longo prazo. Um pagamento de 200 dólares mensais feito por 50% dos estudantes significaria uma contribuição anual *per capita* de 1.200 dólares, que é aproximadamente 1/6 do custo por estudante nas universidades federais brasileiras, e próximo do custo médio dos estudantes nos demais países. A grande diferença de custos por estudante entre o Brasil e outros países se explica, em parte, pelos diferentes critérios de cálculo,[6] mas também pela existência de sistemas de matrícula aberta na Argentina e México, que inflacionam o número de "estudantes" que efetivamente estudam, e por outro lado, pelo peso dos salários dos professores universitários, que no caso da Argentina tem se mantido extremamente baixo. A existência de trabalhos de pesquisa, instalações de melhor qualidade, professores bem pagos e de tempo integral e laboratórios e bibliotecas minimamente equipadas requer um custo por estudante da magnitude de 5 mil dólares anuais, que é o custo médio per-capita das universidades públicas do Estado de São Paulo.

Esta análise é suficiente para concluir que não seria possível financiar uma educação superior com um mínimo de qualidade, na América Latina, com recursos provenientes das taxas pagas pelos estudantes. Na realidade, isto não é possível em nenhuma parte do mundo, e todos os

[6] Gaetani e Schwartzman mostram que, conforme se considere a taxa de câmbio para as conversões, e se incorpore ou não custos fixos de monta como a manutenção de hospitais, o valor per capita para as universidades brasileiras pode variar em cerca de 50%. Gaetani e Schwartzman, 1991.

países que têm sistemas de educação superior minimamente estruturados utilizam recursos públicos para mantê-los. Por outra parte, a contribuição financeira gerada pelas taxas escolares não seria nada desprezível, e poderia ter alguns efeitos secundários positivos, como por exemplo o de afastar das universidades estudantes que não têm disposição de fazer um mínimo de investimento pessoal em seus estudos. Na medida em que a contribuição privada aumentar, os recursos públicos poderiam ser direcionados para áreas de interesse social mais definido, como a da pesquisa e a formação em algumas profissões onde existam carências claramente identificadas.

O tema da transferência de recursos públicos para o setor privado é também carregado ideologicamente. Para os críticos, seria uma forma de distribuição perversa de renda, da sociedade para grupos privados. Este argumento não faz muito sentido em países onde a maioria dos cursos privados são de pouca qualidade, e atendem a estudantes de renda mais baixa. Neste caso, a crítica se dirige aos donos ou dirigentes das instituições privadas - elas não passariam de pontos de venda de educação de má qualidade, feita por comerciantes sem verdadeira preocupação com as questões educacionais, e que por isto não só não deveriam receber subsídios públicos, mas inclusive proibidos de funcionar. Estas críticas ao setor privado encontra grande aceitação quase todos os países da região. No Brasil, por exemplo, a legislação não permite que as instituições educacionais tenham o objetivo de dar lucro, e a lei não permite que elas sejam subsidiadas.

Os argumentos a favor do financiamento público ao setor privado se baseiam no questionamento do Estado e de suas instituições de efetivamente representarem o conjunto de interesses da sociedade. A Igreja Católica sempre considerou que seu trabalho educacional é de interesse de toda a sociedade, e por isto sempre reivindicou o recebimento de recursos públicos para suas instituições. Existem instituições privadas orientadas para o lucro, e outras de natureza claramente filantrópica; existem as que dão educação de alta qualidade, para estudantes de elite, e as que atendem estudantes pobres, que pagam pouco, e recebem educação precária. Diferenças profundas de qualidade e conteúdo existem também no setor público, e é muito difícil defender a idéia de que o produto educacional proporcionado pelas instituições públicas seja mais "público" (e por isto mesmo mais credor de financiamento governamental) do que o proporcionado pelo setor privado. No Chile, a distinção histórica entre os setores

públicos e privados foi substituída pela distinção entre instituições "con aporte fiscal" - instituições tradicionais e de melhor qualidade, como a Universidade do Chile e a Universidade Católica - e instituições "sin aporte fiscal", que são as demais, e que deveriam buscar seus recursos no mercado educacional.

Mais recentemente, a defesa da transferência de recursos públicos para o setor privado tem sido feita em nome da maior eficiência dos mecanismos de mercado para o uso mais adequado dos recursos disponíveis, e a obtenção dos produtos educacionais desejados. É o raciocínio liberal conhecido: livres de pressões competitivas, as instituições públicas seriam inerentemente ineficientes, e a idéia de que o Estado teria condições de identificar objetivos e se organizar de forma adequada para conseguí-los seria também ilusória. Em um mercado educacional competitivo, as instituições se esforçariam para oferecer o melhor produto, e as prioridades seriam estabelecidas pela agregação dos interesses e preferências individuais dos estudantes. Como em situação puramente de mercado aumentariam as desigualdades sociais, haveria a necessidade de recursos públicos, mas, tanto quanto possível, eles deveriam ser dados na forma de "vales educacionais" (vouchers) que as pessoas receberiam e utilizariam para comprar sua educação aonde preferissem.

Nenhum país da região se aproximou tanto deste modelo quanto o Chile, a partir da reforma educacional de 1980. Antes da reforma, toda a educação era pública, e mesmo a tradicional Universidade Católica do Chile era mantida com subsídios governamentais. Depois da reforma, os pagamentos dos estudantes chegaram a cerca de 30% dos gastos com educação superior, e uma política liberal de autorização para a criação de instituições privadas expandiu rapidamente o sistema, colocando mais de 50% dos estudantes nestas novas instituições. O sistema de financiamento direto mudou drasticamente, passando de orçamentos negociados anualmente, ou aprovados incrementalmente, a fórmulas baseadas em números de estudantes, e suas qualificações acadêmicas.[7] Atualmente, a cobrança de matrículas pelas instituições públicas já paga cerca de 32% dos salários dos professores, e foi acompanhada da introdução de crédito educativo para aqueles alunos que comprovem incapacidade financeira. Paralelamente, introduziu-se um mecanismo competitivo de financiamento público das instituições públicas. A

[7] Wolff e Albert, 1992, p. 14.

contribuição orçamentária direta, baseada em valores históricos, vem sendo gradualmente substituída por financiamentos indiretos que variam de acordo com a capacidade que a instituições demonstrem de atrair os melhores colocados no exame nacional de ingresso aos estudos de terceiro grau. Em 1990, este mecanismo foi ampliado a todo o sistema de educação superior chileno, e cogita-se também da ampliação do crédito educativo para alunos do setor privado. O sistema de financiamento chileno também inclui isenções fiscais a doações feitas por pessoas físicas e jurídicas às instituições de ensino superior, e mecanismos competitivos para o financiamento de pesquisa científica. O sistema se tornou altamente diferenciado, com instituições de diferentes tipos e funções; as universidades ganharam autonomia para gerir seus próprios orçamentos, e foi criado um mecanismo de avaliação do ensino privado, por procedimentos de revisão por pares. O total de gastos com o financiamento do sistema de ensino superior do Chile em 1990 foi de US$ 464.8 milhões, sendo que as contribuições públicas (diretas, indiretas e fundos competitivos de pesquisa) responderam por apenas 30.2%; as matrículas por 34.2%; a venda de serviços, rendimentos de aplicações financeiras, venda de ativos, transferências do setor privado e público e endividamento, por outros 34.2%. Doações de filantropia privada responderam pelos 1.4% restantes. As oito universidades tradicionais, que em 1970 tinham o Estado arcando com 90.6% de seus orçamentos, em 1990 tinham desta fonte apenas 40.9%. O quadro 2 mostra a evolução do sistema de financiamento do ensino superior chileno até os dias atuais:

Quadro 2: Chile: Evolução da contribuição financeira público ao ensino superior por mecanismo de transferência (milhões de pesos)

	1980	1984	1988	1990
Financiamento público Direto	67,873	39,850	28,239	22,668
Financiamento Público Indireto	-	6,389	5,318	7,326
Crédito Fiscal Universitário	-	15,427	10,570	6,386
FONDECYT (Ciência e Tecnologia)	-	286	2,013	3,774
Fundo de Desenvolvimento Institucional	-	-	2,813	-
Total	67,873	61,953	48,952	40,136
Total projetado	67,873	88,234	101,809	101,809

Fonte: Cox, 1993, p. 315.

Apesar da profundidade destas transformações, a educação superior chilena não passou totalmente para um financiamento de mercado, e não parece estar se movendo nesta direção. Umas razões para isto é que a liberalização do sistema privado não levou a uma competição por qualidade, mas, ao contrário, permitiu que proliferassem escolas superiores vendendo serviços educacionais de qualidade extremamente duvidosa. Seria possível argumentar, ainda em defesa deste sistema, que estas escolas competiam por preço, e, se seus produtos eram comprados, eles teriam de qualquer forma algum valor para os estudantes. Não há razão, no entanto, para supor que o mercado educacional dispense os controles de qualidade que existem, por exemplo, no mercado de alimentos ou de veículos, onde os consumidores são protegidos de vendedores inescrupulosos de mercadorias deterioradas ou inseguras. Além desta questão de qualidade, mínima, é necessário criar um mercado que valorize a qualidade, o que pode ser obtido por dois mecanismos. Primeiro, um sistema de informação adequado, que diga claramente ao consumidor que produto ele está comprando. E, segundo, um sistema adequado de estímulos para que a emulação por qualidade se torne importante para as instituições. A introdução de um sistema nacional de avaliação do ensino privado, com poderes de autorizar ou retirar a autorização de funcionamento de determinados estabelecimentos, e a criação de incentivos públicos à qualidade extensivos ao setor privado foram mecanismos criados para garantir um mínimo de segurança aos consumidores, e estimular a competição também pela qualidade, e não somente pelo preço. A outra restrição à plena introdução do mercado no sistema educacional chileno foi a resistência das universidades tradicionais, que não concordam em se submeter a sistemas de avaliação externos (e que por isto, até agora, se limitam ao setor privado), e ainda conseguem reter parte dos financiamentos orçamentários globais. Isto é justificado em termos do prestígio, da competência acumulada e das tradições de autonomia destas instituições, que se veriam ameaçadas se seus recursos passassem a depender totalmente de sistemas competitivos externos. Mas a combinação entre formas tradicionais de financiamento e as inovações introduzidas desde os anos 80 fazem do sistema chileno o mais ágil e eficiente, no uso de seus recursos, de toda a América Latina, sem deixar de ser um dos melhores.

Outros países tem procurado, de maneira mais tímida, incluir algumas das inovações adotadas pelo Chile. No México, o sistema de repasses automáticos de recursos para o setor público

(universidades e institutos de tecnologia) vem sendo alterado, e já se conjuga com novos mecanismos de financiamento. Foi criado um sistema de concessão de recursos adicionais vinculado à auto-avaliação institucional e ao encaminhamento de projetos inovadores que o governo submete ao julgamento de mérito por comissões de pares *ad hoc*. Na prática, questiona-se o uso da auto-avaliação institucional como critério para a concessão verbas complementares, uma vez que as autoridades universitárias raramente envolvem a comunidade acadêmica nesse processo, e as autoridades governamentais vêm declarando que não usam esses resultados nas suas decisões sobre financiamento. Além disso, nem as auto-avaliações institucionais, nem os resultados do julgamento de mérito dos projetos encaminhados são tornados públicos, o que enfraquece o impacto de ambas modalidades de avaliação. Entretanto, há outras duas formas de avaliação - a avaliação individual de professores e pesquisadores pelos departamentos acadêmicos, e a dos programas de pós-graduação pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - que estão servindo como referência para a distribuição de dotações individuais e para a elaboração de *rankings* de excelência que qualificam os melhores programas de pós-graduação para receberem financiamento à pesquisa, bolsas e outras formas de assistência financeira governamental.

Apesar de suas limitações, as inovações introduzidas no México já mostram seus primeiros resultados. O Estado passivo e benevolente, que se limitava a repassar recursos para universidades autônomas mas estagnadas, cedeu lugar a um Estado ativo que vem gerenciando o setor público através de financiamentos indutivos e de recomendações específicas para com as políticas das instituições de ensino superior. No interior das universidades, o corporativismo docente e discente começa a ceder lugar ao fortalecimento da comunidade acadêmica e de reitores e administradores universitários imbuídos de espírito gerencial e modernizador. Discute-se os benefícios ou malefícios do maior intervencionismo governamental, especialmente pela pouca transparência de alguns dos novos processos e bases de relacionamento recém introduzidos,[8] mas percebe-se também mudanças importantes de mentalidade e de gestão interna, orientadas para eficiência e para o aproveitamento das novas oportunidades abertas pela nova política governamental. Hoje as instituições públicas já cobram

[8] Além do sigilo que cerca a auto-avaliação institucional e a aprovação dos projetos institucionais, critica-se a pouca transparência que também cerca as prestações de contas dos gastos feitos pelas autoridades universitárias, que tampouco vêm a público.

matrículas, administram exames para o ingresso e conseguem suprir cerca de 10-15% de seus orçamentos com fontes não-governamentais.

No Brasil, o sistema federal tem sido financiado de forma tradicional, com orçamentos que consistem, na prática, dos recursos necessários para o pagamento dos salários dos professores, mais um adicional reduzido para atividades de custeio. Como os salários dos professores são definidos pelo governo federal em negociações com os sindicatos dos professores e funcionários administrativos, e como os professores e funcionários são estáveis em suas funções, não há flexibilidade para que as universidades ajustem seus orçamentos a projetos ou planos institucionais, e o governo tampouco tem tido oportunidade de utilizar o processo orçamentário como mecanismo de indução de determinados comportamentos e políticas de qualidade.

Este sistema extremamente rígido tem sido, na prática, flexibilizado por uma série de mecanismos mais ou menos informais, que acabaram se incorporando à cultura administrativa das universidades públicas brasileiras. Primeiro, todo o financiamento da pesquisa se faz com recursos externos ao dos orçamentos regulares, e geralmente deixam de ser contabilizados nos orçamentos das universidades. Os recursos para a pesquisa podem ir deste bolsas e dotações individuais, dadas pelo Conselho Nacional de Pesquisas ou pelas fundações estaduais de pesquisas diretamente aos professores pesquisadores, até projetos de maior porte, financiados pelo governo federal ou por empresas estatais e privadas que contratam projetos e serviços com as universidades. Para gerir estes recursos com liberdade, muitas universidades criaram, ou permitiram que fossem criadas fundações de direito privado controladas por seus professores, que recebem os recursos externos, compram equipamentos, pagam suplementações salariais aos professores, contratam pesquisadores e auxiliares técnicos e administrativos por tempo limitado, e assim por diante. O controle exercido pelas universidade sobre estas fundações é muito variado. Em alguns casos, elas são totalmente controladas pelas autoridades universitárias, e funcionam simplesmente como uma modalidade administrativa mais flexível de gerenciamento de recursos. Em outros, elas são controladas por departamentos, faculdades ou mesmo grupos de professores no interior das universidades, e suas atividades não têm muita transparência. Este mecanismo tem sido criticado como uma porta para a corrupção no uso de recursos públicos, o que pode, de fato, ocorrer. Mas ele funciona, sobretudo, como uma maneira de estimular a que

as universidades compitam por recursos externos e os administrem com eficiência. O resultado tem sido a criação de muitos departamentos e institutos universitários competentes, bem equipados e bem financiados, que convivem com outros departamentos e institutos que dependem totalmente dos orçamentos regulares, e que por isto não conseguem manter as condições materiais mínimas de trabalho. Estas diferenças são um elemento adicional de tensão no interior das universidades, e fonte de críticas a esta forma de flexibilização. Um segundo elemento de flexibilização, típico do período inflacionário, foram as manipulações financeiras feitas pelas administrações universitárias com os recursos orçamentários. Ainda que tecnicamente ilegais, estas manipulações eram toleradas, e iam desde investimentos no mercado financeiro de disponibilidades de caixa até procedimentos contábeis que se beneficiavam das grandes diferenças que a inflação introduzia entre o valor real e o valor nominal de créditos e débitos que as universidades pudessem ter para com o governo.

Uma inovação importante foi a autonomia orçamentária dada pelo governo do Estado de São Paulo às universidades estaduais a partir de 1989. As três universidades estaduais passaram a ter direito a uma percentagem fixa de 11% da principal renda tributária do Estado, o Imposto sobe Circulação de Mercadorias (ICMS), com liberdade par adminstrá-los com autonomia. A divisão destes recursos entre as três instituições foi estabelecida politicamente, e, em termos *per capita,* ela beneficia a Universidade de Campinas, e prejudica a Universidade Estadual Júlio de Mesquita, UNESP. A autonomia não impediu que os salários dos professores continuassem a ser negociados em conjunto para as três universidades, exceto que, agora, a negociação se faz com os reitores, e não mais com o governo do Estado; e o regime jurídico dos professores e funcionários continuou sendo o de funcionários do Estado. Para as universidades, o sistema trouxe grande estabilidade orçamentária, afetada somente pelas oscilações da economia, que podem se refletir mês a mês nos recursos disponíveis. Estas oscilações, no passado recente, levaram as universidades a contrair empréstimos nos bancos estatais, prática que não é mais permitida atualmente. A principal crítica que se faz este sistema é que ele retira do governo do Estado qualquer capacidade de utilizar o processo orçamentário como forma de indução de políticas para o ensino superior, e não dá às universidades incentivos para racionalizar o uso de seus recursos. Além disto, este sistema tem sido criticado por dar um financiamento público extremamente generoso a um número pequeno de instituições, que atendem a menos de 10%

dos estudantes superiores do Estado. Outros estados têm seguido este modelo, inclusive o do Rio de Janeiro, que destina 5% de seus impostos para a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, ainda que, ao contrário de São Paulo, estes repasses não tenham se efetivado de forma regular.

Finalmente, ainda no Brasil, na gestão José Goldemberg no Ministério da Educação deu-se início à elaboração de um projeto de desenvolver uma matriz de indicadores de desempenho e a se vincular uma parte do financiamento público à performance das universidades federais, medida por esta matriz de custos e resultados. O sistema chegou a distribuir recursos adicionais em 1991 e 1992 para as universidades federais que apresentaram melhor desempenho segundo os indicadores definidos, mas o novo sistema não chegou a ser institucionalizado e foi interrompido, estando sendo retomado novamente no governo Fernando Henrique Cardoso. A principal limitação a este sistema é a rigidez do quadro de pessoal das universidades, que torna impossível qualquer projeto mais ambicioso de reassignação de recursos. Mas a simples existência de indicadores comparados sobre o desempenho as instituições de ensino já representará um avanço importante, e servirá de base para futuros desenvolvimentos.

Capítulo 6: Estudantes, professores, funcionários.

Quem são, hoje, os estudantes e professores das universidades latino-americanas? O que é feito do jovem acadêmico, as vezes poeta, muitas vezes político radical, quase sempre boêmio, que marcava sua presença nas principais cidades da região? O que resta dos antigos professores, que davam aulas solenes, se vestiam com formalidade, e impressionavam seus concidadãos pelo prestígio de uma cátedra universitária? Se eles não existem mais, ou estão desaparecendo, quem está em seu lugar, na versão de fim de século da universidade latino-americana?

Os estudantes e a política

Deste os movimentos da Reforma do início do século, mas na verdade desde muito antes, a politização estudantil era a marca mais visível das universidades latino-americanas. Cultos, filhos de famílias abastadas, e sem muitas responsabilidades, os estudantes ensaiavam, desde a escola, os diferentes papéis que pretendiam jogar quando formados, na política, na vida intelectual e na vida profissional. Enquanto não concluíam seus estudos, recebiam da sociedade um *sursis* que os livravam das obrigações e responsabilidades da vida adulta que a quase totalidade dos jovens não universitários assumiam ao final da adolescência, e lhes permitiam experimentar por alguns anos com a cultura, a política, as artes, a literatura, as ideias generosas, a crítica contundente, e a liberdade de costumes e comportamentos. Brunner observa que a principal característica destes estudantes talvez fosse, no passado, sua própria raridade e exclusividade, como membros de um pequeno grupo de eleitos, uma situação que iria se alterando profundamente nas décadas mais recentes:

> El estudiante de los años 20, el de Córdoba y el del Primer Congreso Internacional de Estudiantes (México, 1921), podía auto identificarse todavía con facilidad como miembro de una reducida élite. Sus iguales eran los demás jóvenes universitarios, los intelectuales y profesionales progresistas y, en todas las partes del mundo, los hombres y mujeres que estaban dispuestos a luchar "por el advenimiento de una nueva humanidad". Ya hacia los años 60, el movimiento estudiantil había perdido esta distinción que proviene del mero hecho de detentar entre unos pocos el monopolio sobre unas oportunidades de vida que son características de un estilo admirado de vida. Ahora (...), la condición social de universitario o de estudiante se ha vuelto más accesible y se han multiplicado enormemente las oportunidades de acceso a este estamento valorado antaño por su forma de vivir y del

> expresar el sueño de nuestras sociedades. Pues, efectivamente, el estudiante universitario representó por muchas décadas el modelo de ascenso y transformación de grandes sectores de la sociedad en América Latina.[1]

Não se sabe a profundidade que as ideias e perspectivas destas lideranças tinham em relação ao conjunto de estudantes, e tampouco conhecemos muito de outras atitudes e posicionamentos - mais conservadores, mais profissionais, mais orientados para as artes e estilos de vida alternativos - que coexistiam com as formas mais vocais e visíveis de mobilização estudantil, como intelectualidade de esquerda. O monopólio de representação exercido pelas organizações estudantis, como a União Nacional de Estudantes do Brasil,[2] davam uma aparência de unanimidade pouco convincente para quem conhece algo do conservadorismo das elites tradicionais da região É provável que a variedade fosse maior do que se presume, e a profundidade, menor. A grande maioria dos estudantes nas universidades tradicionais se preparavam para ocupar os postos de elite e de prestígio nas suas sociedades, e as eventuais veleidades políticas ou literárias da juventude ficavam restritas a pequenos grupos, e não deixavam muitos traços na vida adulta.

Brunner assinala que nos anos 60 a universidade latino-americana havia perdido muito de sua exclusividade das décadas anteriores, mas as atitudes e comportamentos dos estudantes eram muito distintos do que são hoje. Este período coincide com o auge da politização estudantil em quase todo o continente, com um grau de radicalização e militância revolucionária que iam muito além da retórica acadêmica e das tiradas literárias dos anos da Reforma. A revolução cubana havia mostrado o que um punhado de estudantes podia conseguir, mobilizando as universidades e justificando a repressão. No início dos anos 60, no Brasil, Francisco Julião ameaçava transformar suas Ligas Camponesas em focos insurrecionais, usando uma linguagem mais próxima do Evangelho do que do Manifesto Comunista, e encontrava forte ressonância entre a juventude estudantil, mobilizada pelo clero militante e por pequenos grupos de esquerda que haviam desistido do velho Partido Comunista por sua falta de combatividade. Em todo o continente, movimentos revolucionários de esquerda, com nomes reverenciando datas sagradas e figuras míticas do passado, organizavam os estudantes, tratavam de fazer alianças com

---

[1] Brunner, 1986, p. 279.

[2] Este monopólio é bem caracterizado por Guilhon de Albuquerque, 1977.

movimentos camponeses e sindicatos urbanos, e buscavam emular a Cuba. A Cordilheira dos Andes, dizia Ernesto "Che" Guevara, será a Sierra Maestra da América Latina. A reação seria violenta. No Brasil, a liderança estudantil brasileira começou a ser presa em 1964, e foi praticamente aniquilada no início dos anos 70. Na Argentina, o governo militar de 1966 começa com a "noche de los bastones largos" em que a Faculdade de Ciências Exatas é invadida. A partir daí grande parte da Universidade de Buenos Aires é desmantelada, iniciando um longo período de desaparecimentos e mortes violentas de estudantes, professores e intelectuais. Na "noche triste"de 2 de outubro de 1968 centenas de estudantes são massacrados em uma manifestação na Cidade do México, e, na Venezuela, em 1969, três universidades autônomas são ocupadas militarmente. No Chile, os estudantes sobrem com o resto da sociedade a repressão do governo Pinochet à oposição de esquerda a partir de 1973.

Estes foram apenas alguns dos episódios mais conhecidos[3] de um período terrível de 10 a 15 anos de movimento estudantil revolucionário, que terminaria com seu fracasso, esvaziamento e exaustão nas décadas seguintes. Este esvaziamento poderia ser explicado, simplesmente, pelo sucesso dos governos militares, que dominaram a maior parte dos países latino-americanos desta época, em reprimir e sufocar os movimentos estudantis. Mas a repressão, sozinha, é impotente para impedir a expressão de ideias e manifestações da sensibilidade, que muitas vezes florescem e se alastram alimentadas precisamente pela força da resistência e da indignação. O movimento estudantil na América Latina, a partir dos anos 60, perdeu não somente sua força política, mas sobretudo sua capacidade de formulação e expressão da "utopia da nova humanidade" a que se referia Brunner para o período anterior, e não recuperaria, com o fim dos governos militares, a importância que tivera no passado.

Os pesquisadores que procuram entender o que ocorreu nos anos 60 associam a radicalização do movimento estudantil à expansão da educação superior havida em todos os países, com um duplo efeito. Por um lado, um número cada vez maior de estudantes vem agora de estratos sociais médios e baixos, sem os vínculos de elite e a cultura literária de grande parte da geração anterior. Mas, por causa mesmo desta expansão e diferenciação, as possibilidades de aproveitamento efetivo desta massa de estudantes em atividades relevantes na sociedade se

[3] Citados por Michelena e Sontag, 1984, e retomados por J. Michelena, 1986, p. 291.

reduz. Analisando o período 1978-1984 na Venezuela, Germán Campos constata uma contração relativa do mercado de trabalho que afeta com mais intensidade os jovens de nível superior, que aumentaram sua presença em 97.5% entre estes anos, para um aumento das ocupações em nível equivalente de somente 81.4%. Estes dados mostrariam a distância entre a proposição de "participar dos destinos do país", que é apresentada aos jovens universitários, e a frustração que muitas vezes a acompanha. Na falta de maiores informações sobre as ocupações existentes, é difícil aprofundar mais este diagnóstico. Mas é provável que muitas das ocupações de nível superior disponíveis não proporcionassem o mesmo prestígio e renda das de antes, ou consistissem, simplesmente, em empregos públicos gerados pelas próprias universidades e burocracias governamentais.[4] Análises semelhantes poderiam ser feitas para todos os demais países.

Não só o mercado de trabalho não acompanha os números de jovens universitários, mas pode-se presumir que a qualidade do ensino superior tampouco acompanha as necessidades dos estudantes. Antes, a debilidade intelectual e técnica de muitos cursos superiores era compensada pelo ambiente de elite de onde vinham os estudantes, e por um mercado de trabalho que dependia mais de condições de *status* social do que de conhecimentos técnicos e profissionais específicos. Agora, justamente quando um número cada vez maior de estudantes se origina de ambientes populares, a expansão acelerada do sistema baixa ainda mais a qualidade. O resultado é o que os Michelena chamam de "extrañamiento" e que na literatura sociológica mais convencional se denomina alienação. Retirados de sua cultura e ambiente originais por intensos processos de transformação social, transportados para o interior de sistemas educacionais despreparados para recebê-los, e com perspectivas incertas de trabalho e futuro profissional, os estudantes são presa fácil da vulgata marxista em suas variantes mais radicais, que prescindem de estudos mais aprofundados e levam à ação imediata. Este imediatismo explica, em boa parte, a rejeição que os partidos comunistas tradicionais encontravam entre os estudantes. Os velhos comunistas tinham história demais, experiência demais, e, nos anos 60, demasiada cautela para acompanhar de bom grado as aventuras guerrilheiras dos movimentos revolucionários estudantis. Com a derrota militar destes movimentos, sua frágil sustentação intelectual e

[4] Germán Campos, 1986.

ideológica também se esvai. Dez anos antes da queda do muro de Berlim, a esquerda estudantil latino-americana já havia praticamente perdido sua ideologia.

A partir dos anos 70 e 80, os estudantes universitários passam a ser descritos menos em função de seus conhecimentos, aspirações e possibilidades de ingresso no mercado de trabalho, e mais como parte de uma cultura específica, a cultura jovem dos tempos atuais. Duas características desta cultura costumam ser assinaladas. Primeiro, a extensão do tempo de juventude. Antes, ela terminava para todos os efeitos aos 18 ou vinte anos, quando as jovens mulheres já deveriam estar casadas, e os homens, trabalhando, ou claramente encaminhados a uma profissão, carreira ou emprego estável, Hoje, os casamentos se dão muito mais tarde, quando ocorrem, a vida estudantil continua facilmente até os 30 anos, e a estabilidade profissional é mais tardia ainda, também quando ocorre. A segunda característica da juventude é sua grande exposição e incorporação da cultura "pop", que vai desde a predileção pela música de rock e por determinados esportes[5] até a adoção de vestimentas e estilos de vida consagrados pelos meios de comunicação de massas. Esta difusão entre os jovens da cultura "pop" se explica, em parte, pela facilidade de entendimento e incorporação de seus conteúdos; depois, pelo seu caráter democrático, já que quase todos têm acesso à música, ao vestuário e outros símbolos que marcam esta cultura; e terceiro, e talvez mais importante, pelo caráter hedonista desta cultura do consumo aqui e agora, da sensação imediata, e da falta de compromissos ou perspectivas de futuro.

A cultura de juventude é bastante real, e se explica, em grande parte, pelos desajustes entre o sistema educacional e o mercado de trabalho, ou, mais amplamente para os dias de hoje, pelas dificuldades de incorporação das novas gerações aos mercados de trabalho em todo o mundo. Mas há que olhar esta questão com certa cautela. Se para o estudante tradicional que aspira a um emprego prestigiado ou a uma profissão liberal as perspectivas profissionais são mais difíceis hoje do que no passado, um número crescente de estudantes de novo tipo entra no ensino superior já trabalhando e fazendo seus cursos à noite, sobretudo em instituições privadas, levando à extraordinária expansão dos cursos de administração, contabilidade e processamento

[5] O futebol, como grande espetáculo, pelo menos no Brasil, é sobretudo um fenômeno de jovens de classe mais baixa, da mesma maneira que os bailes "funk". Já o vôlei, basquete e jogos de praia têm muito mais participação da juventude universitária.

de dados havidos nos últimos anos por toda a região. Estes jovens já não aspiram a ser "doutores" no sentido tradicional, mas a ter, pelo menos, um conjunto básico de habilidades que lhes permitam ganhar a vida nos novos mercados de trabalho.

Sabemos pouco sobre estes estudantes, além de que trabalham, vêm de famílias de classe média e média baixa, e entram nas universidades com mais idade do que os jovens que seguem a sequência tradicional, da escola secundária à universidade e depois ao mercado de trabalho[6]. Em que medida eles participam, também, desta "cultura da juventude", se ela se explica, pelo menos em parte, pela profissionalização tardia? O fato de os estudantes combinarem o estudo com o trabalho indica uma insatisfação com a atividade profissional, e uma aspiração a melhores alternativas de carreira. As dificuldades econômicas vividas por estes estudantes sugerem um quadro muito distinto da imagem convencional dos jovens estudantes ociosos e sustentados pelas famílias. A "cultura da juventude" desta população estudantil talvez se associe, sobretudo, à precariedade de sua inserção no mercado de trabalho, e à esperança, sem muita convicção, de que o investimento educacional possa alterar este quadro. Estes estudantes são mais propensos a se mobilizar para a defesa de interesses concretos, como o acesso a restaurantes subsidiados ou pelo controle governamental das mensalidades escolares, do que a grandes causas de interesse nacional. Em sua pesquisa sobre o movimento estudantil, Guilhon de Albuquerque chama a atenção para a "ação societal" que caracterizava o movimento no seu período áureo, significando com isto que as lideranças estudantis se estruturavam como "intelectuais orgânicos" de organizações políticas, e tratavam de estabelecer vínculos ativos com outros partidos políticos e movimentos sociais.[7] Nos anos 80 e 90, esta ação societal perdeu lugar para a ação individual que, no máximo, chega a manifestações coletivas de insatisfação e frustração, mas nunca à politização articulada do passado.

Algo resta do movimento estudantil na América Latina, mas pouco. No Brasil, a União Nacional dos Estudantes, que teve presença central na política nacional até os anos 60, hoje dedica todo seu esforço à negociação do preço das mensalidades escolares e a conquistas de espaço nos meios de comunicação. Nas universidades, os estudantes se organizam para

---

[6] O tema do grande número de estudantes universitários que trabalham já havia sido objeto da atenção do trabalho de Rabello em 1973, e foi retomado recentemente por Cardoso e Sampaio, 1994.

[7] Albuquerque, 1977.

defender seus interesses especiais - restaurantes subsidiados, facilidades esportivas, resistência, gratuidade do ensino - mas sua capacidade de mobilização política e ideológica é mínima. Em compensação, outras formas de organização e participação estudantil começam a surgir. Em muitas universidades brasileiras, os estudantes se organizam como "empresas júnior" para a prestação de serviços técnicos especializados sob a orientação de professores, que funcionam como fonte de renda e mecanismo antecipado de profissionalização. Outros se envolvem em atividades de solidariedade e extensão social, buscando levar apoio e serviços a populações carentes. As orientações políticas ainda são, predominantemente, de esquerda, mas as ideologias se transformaram naquilo que Brunner chama, muito apropriadamente, de "sensibilidades", e as polarizações do passado já não mostram as mesmas arestas.

Os novos profissionais universitários

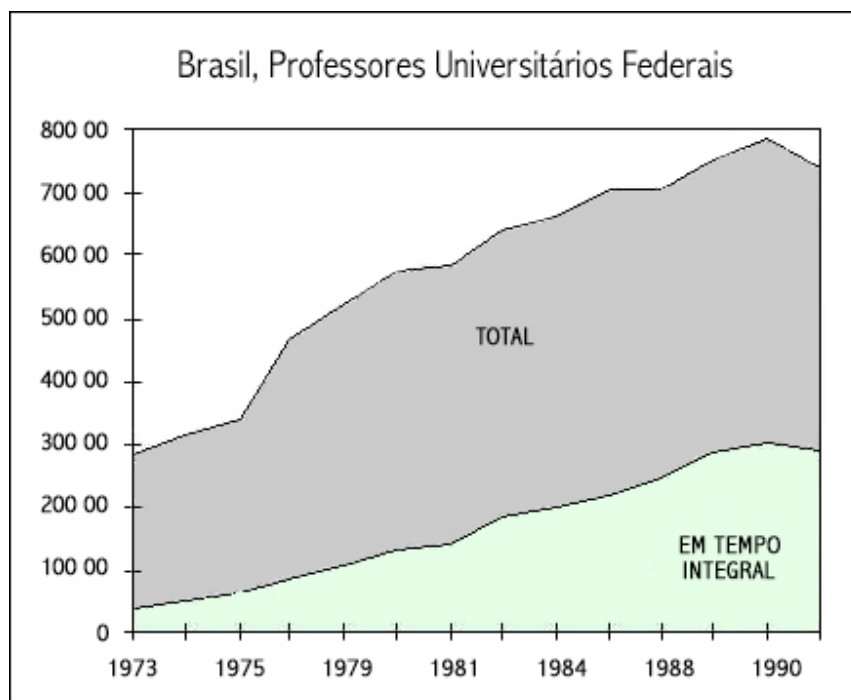
A expansão no número de estudantes desde os anos 60 e 70 teria que se refletir em uma expansão similar do número de professores. Os dados do México mostram que, nesta corrida, não foi possível preservar as mesmas proporções dos tempos das universidades de elite. O gráfico 1 abaixo mostra a evolução havida no México, que passou de uma proporção de 7.2 estudantes por professor em 1960 para 9.66 em 1992. O notável é que a proporção não tenha sido menor, dada a extraordinária velocidade da expansão das matrículas. O resultado desta expansão foi a criação de uma profissão que ainda não existia na América Latina, a do professor universitário. No passado, o ensino universitário era feito normalmente por profissionais cuja principal fonte de renda, e principal identidade social, era a atividade em seus escritórios, consultórios e firmas. Os novos professores universitários têm na atividade de ensino sua principal ocupação, e muitas vezes não chegam a exercer atividades profissionais fora do mundo acadêmico. Persistem grandes diferenças entre as áreas de atividade.. O gráfico 2 mostra a evolução havida nas universidades federais brasileiras, com o crescimento progressivo do número de professores dedicados exclusivamente ao trabalho na Universidade. A medicina, odontologia, o direito e as profissões orientadas para a atividade empresarial ainda ocupam grande parte do tempo dos professores; já as áreas científicas e as letras, ciências sociais e humanidades, tendem a ser desenvolvidas com exclusividade nas universidade, como pode ser visto no quadro 1.

Brasil, Professores Universitários Federais

800 00
700 00
600 00
500 00
400 00
300 00
200 00
100 00
0

TOTAL

EM TEMPO INTEGRAL

1973 1975 1979 1981 1984 1988 1990

Quadro 1. Brasil, Chile e México: Responsabilidades de trabalho dos professores fora da Universidade, por área de conhecimento (percentagens)				
Áreas do Conhecimento	Em tempo integral	em tempo parcial	nenhum trabalho fora da universidad e	# casos
medicina e odontologia	48,9	22,3	28,8	184
profissões administrativas e sociais aplicadas	34,9	31,3	33,8	195
artes	21,3	19,7	59,0	61
cursos técnicos	20,3	40,5	39,2	79
engenharias	18,9	32,3	48,9	403
outros	18,2	27,3	54,5	176
ciências sociais	18,0	22,0	60,0	200
profissões da área de saúde	17,9	20,5	61,6	268
humanidades	9,8	18,0	72,1	122
letras	8,7	8,7	82,6	46
educação	8,3	18,6	73,1	156
ciências agrícolas	7,9	19,0	73,0	63
ciências biológicas	6,1	13,3	80,6	180
ciências exatas	6,0	8,4	85,6	298
Total	18,2	22,2	59,6	100
# de casos	442,0	539,0	1450,0	2431
Fonte: Carnegie Foundation, Estudo Comparativo Internacional sobre a Profissão Acadêmica.				

Esta emergente profissão acadêmica, pois, está longe de se constituir em um grupo homogêneo, ou de tender para um padrão único de organização, atitudes e comportamento profissional. A massificação do ensino superior fez com que se acrescentasse, ao professor tradicional das escolas profissionais, pelo menos três tipos diferentes de profissionais.[8] O primeiro, minoritário mas encarnando o ideal de uma universidade reformada e progressista, era o professor pesquisador e cientista, intelectualmente bem formado, gerador de conhecimentos novos, e capacitado para transmitir aos estudantes o segredo do conhecimento criativo, independente e crítico. Para este grupo, a identidade profissional passa por suas áreas de competência e especialização, mas sobretudo pela identificação com uma ética de trabalho baseada na competência individual e na liberdade de escolha de seus temas de ensino, pesquisa e reflexão, um estilo que ficou conhecido, precisamente, como "acadêmico". Ainda que trabalhando em grandes organizações universitárias, e dependendo de recursos públicos para suas atividades, o acadêmico é individualista, só reconhece as hierarquias do saber, e procura criar um espaço em que esta liberdade e individualidade se preservem.[9] O individualismo do acadêmico não pode ser confundido com egocentrismo, ou falta de preocupação com a sociedade e seus semelhantes. Ainda que isto dependa, evidentemente, do tempo e da personalidade de cada um, o acadêmico tem, frequentemente, um sentido profundo de missão, que se manifesta no trabalho institucional, na militância política, no trabalho de escritor, ou no envolvimento em grandes causas de interesse social. Mas ele não é, quase nunca, o "intelectual orgânico", disciplinado e dominado pela inércia das instituições e organizações das quais participa.

O outro extremo é formado por uma nova variedade do antigo professor da escola secundária. No sistemas europeus que a maioria dos países latino-americanos procurou imitar, a escola secundária encarnava o momento da formação básica e humanística, da transmissão da língua, da cultura e das habilidades da inteligência, com o que os jovens depois se dirigiriam para a formação prática e profissional das escolas superiores. A profissão de professor vinha muitas vezes imbuída destes valores educacionais e culturais, que estiveram presentes nos principais colégios públicos e religiosos até os anos 50 e 60, e que ainda sobrevivem em algumas partes. Ao expandirem e aumentarem de prestígio, no entanto, as universidades retiraram do ensino

---

[8] Esta tipologia é desenvolvida, com dados do estudo da Carnegie Foundation sobre a profissão acadêmica no Brasil, em Schwartzman e Balbachevsky, 1993. Para o México, ver Gil Antón, 1994.

[9] Veja, para uma descrição extrema, "Portrait d'un biologiste en capitaliste sauvage", em Latour, 1993.

secundário seus melhores talentos, deixando nele a velha geração, que não fez a transição para o novo sistema, ou pessoas que ficaram à sua margem. A expansão do ensino básico e secundário trouxe às escolas novas gerações de estudantes, menos predispostos à cultura da educação tradicional do que os filhos das elites de anos atrás, e entregues a professores menos qualificados e motivados. É este professor pouco valorizado e motivado, obrigado a multiplicar suas aulas para garantir um salário ao final do mês, ou fazendo do ensino um "bico" sem maior relevância, que vai ocupar aos poucos a periferia do ensino superior em expansão, as escolas isoladas e privadas, na maioria noturnas, sobretudo nas áreas de administração e ciências sociais, e muitas delas resultado de transformações e expansões de antigas escolas secundárias. É difícil falar neste professorado como fazendo parte de uma "profissão", a não ser no sentido estatístico do termo. Não existem padrões profissionais definidos, identidades sociais construídas para dentro e para fora, conhecimentos específicos e estilos de trabalho próprios.

O terceiro grupo, intermediário, é formado pelo professor universitário que consegue um lugar estável e de tempo integral em uma universidade pública, mas não tem as condições de formação e desempenho profissional do primeiro grupo. É possível imaginar que seus valores, e sua ideologia de trabalho, sejam os acadêmicos; sua prática, inevitavelmente, será diferente. Ainda que detentor de um diploma universitário, sua subsistência e sua identidade profissional não passa pelo trabalho em sua área de especialização, nem pela atuação como intelectual ou pesquisador individual e autônomo, mas sim como membro da instituição ou categoria a que pertence, do grupo de iguais com quem convive no dia a dia, e com os quais comparte os problemas, os sucessos, e sobretudo a rotina de cada dia. É neste grupo intermediário que se coloca, de maneira mais clara, os dilemas e problemas centrais dos processos de profissionalização: as tensões entre os ideais do sindicato de ofício e das profissões liberais, a busca da autonomia como afirmação de valores e o entrincheiramento, e, sobretudo, os espaços abertos ou fechados para o crescimento intelectual, o desenvolvimento da competência e o fortalecimento do sentido de missão.

Ainda está por ser feito um estudo aprofundado das ideologias e culturas profissionais desenvolvidas por este grupo de professores universitários, que não é nem a cultura da pesquisa científica, nem da atividade profissional tradicional, e nem da simples venda de serviços educacionais. É inevitável buscar uma conexão, e mesmo uma continuidade, entre o professor

universitário dos anos 80 e os jovens universitários dos anos 70. Não seria difícil mostrar como, em áreas como a educação, a história, a geografia, e os estudos sociais de uma maneira geral, o "projeto societal" do movimento estudantil das décadas anteriores se transforma em culturas acadêmicas que mantem a mesma visão crítica da sociedade, agora transposta para livros de textos e programas escolares, e conduzindo a novas formas mais atenuadas de ação coletiva. Agora são os professores, e não mais os estudantes, que associam suas perspectivas profissionais às condições gerais da sociedade em que vivem, e se mobilizam de forma organizada na defesa de seus interesses e na difusão de suas ideias. Esta ênfase nas condições gerais e institucionais da atividade profissional, em contraste com a postura mais individualista dos pesquisadores e dos profissionais liberais, repercute no próprio conteúdo dos cursos e disciplinas, que continuam, em muitos casos, a incorporar a vulgata marxista que predominava nos movimentos estudantis.

Uma indicação desta postura aparece na pesquisa da Carnegie Foundation sobre a profissão acadêmica (quadro 2). Quando perguntados sobre se a liberdade acadêmica é fortemente protegida em seu país, mais de 60% dos professores brasileiros afirmaram que não, contra cerca de 25% dos chilenos e mexicanos. O interessante desta questão é que ela foi formulada em uma época em que os três países gozavam de amplas liberdades políticas e de expressão. Ainda que possa ter havido alguma diferença na forma em que a pergunta foi feita ou entendida em cada país, os resultados expressam, de qualquer forma, uma profunda desconfiança dos professores brasileiros em relação às autoridades de suas instituições, em contraste com os do México e Chile.

Quadro 2: Percentagem (*) de professores que acreditam que a liberdade acadêmica não é adequadamente protegida em seu país (1992-3)

Áreas de conhecimento:	Brasil	Chile	México
Ciências Biológicas	5,6	-0,4	-10
Negócios (**)	-10	5,2	-3,1
Educação	19,5	3,5	-5,8
Tecnologia	1,1	-5,7	-1
Artes	7,4	7,2	-27,8
Medicina e Odontologia	-5,3	0,1	-2,8
Profissões de saúde (***)	-2,4	-0,8	-0,4
Letras	19	-6,4	-2,8
Humanidades	-2,1	-1,4	3,2
Ciências Exatas	-3,1	2,1	-6,5
Ciências Sociais	-3,6	12,1	7,1
Ciências Agrárias	-7,1	-6,6	3,8
Vocacionais (****)	7,2	-10	1,4
outras	6	-0,8	6,1
Total	61,6	25,4	27,8

(*) Diferenças percentuais em relação ao total de cada país; (**) inclui administração contabilidade e direito; (***) menos medicina e odontologia; (****) profissões técnicas especializadas, exceto engenharia.

Fonte: Carnegie Foundation, Pesquisa Internacional Comparada sobre a Profissão Acadêmica.

Além das grandes diferenças entre países, existem diferenças sistemáticas entre áreas de conhecimento, que apontam para culturas acadêmicas com sistemas valorativos bastante distintos. No Brasil, são precisamente as áreas mais ligadas à educação que mais se sentem sem liberdade; no Chile e México, são as ciências sociais. Os dados mostram ainda um quadro de atitudes muito mais homogêneas no Chile e México do que no Brasil.

Uma análise mais detalhada dos dados brasileiros mostram que "liberdade acadêmica" não foi entendida pelos entrevistados no sentido clássico do termo, como liberdade de expressão e manifestação de ideias, mas em termos bastante mais concretos, como liberdade de definir os programas dos cursos sem interferências de autoridades universitárias. O quadro 2 mostra como esta atitude varia profundamente conforme a área do conhecimento, e os dados brasileiros indicam variações consistentes conforme o nível acadêmico do professor, a instituição em que trabalha, e o gênero a que pertence (quadro 3). Na Universidade de São Paulo, a melhor do país, 42,8% se queixam de falta de liberdade, contra 80,7% dos professores de outras universidades estaduais, que são as de menor reputação do setor público.

Quadro 3: Brasil, Percentagem de professores que acreditam que não existe ampla proteção para a liberdade acadêmica no país, por gênero e tipo de instituição.					
	Universidade de São Paulo	Outras universidades estaduais	Universidades Federais	Universidades Privadas	Total
Mulheres	52.1	90	65.3	75.8	69.8
Homens	37.8	71.9	47.3	69.6	56.2
Total	42.8	80.7	55	71.6	61.6

É bastante claro que estas variações, mais do que uma descrição da realidade, refletem o sentimento de determinados grupos acadêmicos em relação a sua vida profissional, que vão do extremo das mulheres em pequenas universidades estaduais, das quais 90% se consideram sem liberdade, a um terço deste número entre os homens da Universidade de São Paulo. As diferenças de gênero correspondem às diferenças efetivas que existem entre os padrões de carreira de homens e mulheres, com as mulheres se concentrando em áreas menos prestigiadas, e com menos probabilidade de atingir os níveis acadêmicos mais altos.

Mobilidade social e profissionalização

Uma referência à origem social do professorado permite concluir esta breve análise. O surgimento e institucionalização de profissões é geralmente ligado a processos de mobilidade e ascensão de determinados grupos na sociedade, e isto vale também para a profissão acadêmica. No Brasil, cerca de 40% dos professores são mulheres, um dado importante se pensamos que, até a década de 60, era pequeno o número de mulheres que seguiam cursos superiores. Um terço dos professores vêm de famílias cujos pais possuíam educação superior, mas os pais de outro terço chegaram no máximo ao 4º ano da antiga escola primária.

As diferenças por sexo correspondem, em parte, às diferenças de idade e de "status" - mais de 80% dos professores titulares, mais velhos, são homens, contra 60% dos adjuntos e associados, e 55% dos assistentes, mais jovens. As mulheres não somente são mais jovens do que os homens na amostra, como que iniciam sua atividade acadêmica quase dois anos mais cedo. Elas tendem a permanecer, preponderantemente, no nível do mestrado, enquanto que o doutorado tem forte predomínio de homens; dedicam-se proporcionalmente mais ao trabalho de tempo integral do que os homens; e ganham significativamente menos. Em termos de áreas de conhecimento, as mulheres se concentram fortemente na área de humanidades e de educação,

enquanto que as engenharias são basicamente masculinas (quadro 4).[10] Todas estas indicações, e mais a predominância relativa de mulheres nas universidades federais e estaduais não-paulistas, sugerem a existência de um professorado feminino profissionalizado mas de qualificação média, concentrado nas humanidades e na educação, trabalhando em regime integral nas universidades públicas, relativamente ausentes tanto do extremo mais acadêmico (doutorados, posições funcionais de titular) quanto dos extremos menos profissionalizado (professores de tempo parcial, setor privado), e ganhando significativamente menos do que os homens.

Quadro 4: Mulheres professoras por área de conhecimento (diferenças percentuais em relação à média nacional)

	Brasil	Chile	México
Área de conhecimento			
Ciências Biológicas	14,9	-6,8	11,1
Negócios	-12	-0,4	-6,6
Educação	25,6	14,3	14,4
Tecnologia	-17,4	-18	-18,4
Artes	-10,4	9,8	31,1
Medicina e Odontologia	-16,3	5,1	6,1
Profissões de saúde	22,5	21,1	20,8
Letras	38,4	15	52,5
Humanidades	5,7	2,6	6,1
Ciências Exatas	1,9	-6,7	-10,3
Ciências Sociais	-7,5	-16,6	0,1
Ciências Agrárias	-12,1	-7,8	-14,5
vocacionais	-19,4	-21,2	-8,7
outras	12	8,1	4,9
Total	39,4	32,8	35,6

Os dados do México são bastante parecidos[11]. Dos professores entrevistados pelo *Survey* da Carnegie Foundation, 42.3% tinham país, e 50.3% mães, com educação primária ou menos. Quase 50% dos pais dos professores das instituições privadas, e mais de 70% dos das instituições públicas, não têm país com educação superior. Em sua maioria, professores de origem social mais baixa são incorporados pelas universidades e institutos tecnológicos públicos, enquanto que os de escolaridade mais alta tendem a ser incorporados a instituições

[10] As ciências sociais são muito menos femininas do que geralmente se supõe. Isto se explica pelo fato de que, nestas tabulações, as ciências sociais estão definidas em sentido estrito (sociologia, ciência política, antropologia), com a história entrando na categoria de humanidades, e as demais áreas sociais tendo uma categorização à parte.

[11] Os dados são de Antón Gil, 1994.

privadas. As instituições privadas se concentram em atividades áreas de negócios e tecnológicas, e não oferecem as mesmas condições de estabilidade profissional que as áreas públicas.

Funcionários

Além de estudantes e professores, existe um terceiro ator de importância crescente nas universidades latino-americanas, que são os servidores administrativos. As universidades latino-americanas não se organizam como nos Estados Unidos, com um forte corpo administrativo e gerencial com poderes superiores ao dos próprios professores, mas sim na tradição europeia, em que todos os poderes são concentrados em órgãos acadêmicos colegiados. No passado, estes colegiados eram formados exclusivamente por professores titulares, ou catedráticos. O movimento da Reforma de Córdoba propôs o governo tripartite, com poderes iguais para representantes de professores, alunos e ex-alunos no governo das universidades. Em geral, os ex-alunos não assumiram este papel, e foram sendo substituídos, nos anos mais recentes, por representantes dos funcionários administrativos, que, mesmo sem as funções mais especializadas das universidades norte americanas, começaram a aumentar em número nas últimas décadas nas universidades públicas de toda a região.

O crescimento do pessoal administrativo das universidades é em parte uma decorrência da ampliação e massificação do sistema como um todo, mas é também um resultado específico do crescimento das universidades públicas como setor das burocracias governamentais, com sua tendência ao crescimento desordenado. O quadro 5 mostra o número de servidores administrativos em relação ao número de docentes e de estudantes nas instituições de ensino superior brasileiras, e dramatiza o contraste entre os principais sistemas públicos, o federal e o estadual paulista, e as instituições privadas e municipais, com as demais instituições estaduais ocupando uma posição intermediária.

Quadro 5: Brasil, Proporção de servidores administrativos, alunos e professores nas instituições de ensino superior (*).			
	Alunos por servidor	servidores por professor	alunos por professor
Instituições Estaduais Públicas (menos São Paulo)	19,37	1,36	11,58
Instituições Estaduais de São Paulo (**)	4,63	2,73	6,24
Instituições Federais	4,25	1,94	7,93
Instituições Municipais	46,11	0,55	17,57
Instituições Privadas	34,77	0,74	17,01

(*) Estabelecimentos de 100 ou mais estudantes matriculados. Médias ponderadas pelo número de alunos matriculados em cursos em cada estabelecimento. (**) Incluindo as escolas técnicas estaduais. Fonte: Elaborado a partir de dados do Serviço de Estatística da Educação e Cultura para 1993.

É impossível dizer, somente por estes números, se o número de funcionários administrativos das universidades públicas é excessivo. Os hospitais universitários, que prestam serviços â população como um todo, são o principal empregador de pessoal auxiliar e administrativo na maioria das instituições públicas brasileiras. De qualquer forma, os funcionários administrativos, organizados em sindicatos filiados â Central nica de Trabalhadores, são uma presença nova e importante nas universidades brasileiras. Em muitas delas, eles participam com um terço dos votos nos colegiados e em eleições para reitores, e têm sido decisivos em muitos casos. Várias universidades brasileiras já aceitam o principio de que o Reitor não precisa necessariamente ser um professor, e muito menos um professor qualificado, mas pode ser também um funcionário administrativo, ou até mesmo um aluno eleito por um processo de eleições diretas.

Um exame superficial do quadro 5 é suficiente para mostrar que as universidades públicas e privadas vivem realidades completamente distintas entre si, e profundamente diferentes, também, do que era a situação vinte anos atrás. Se a qualidade do ensino deve ser melhorada, se os recursos públicos devem ser utilizados de forma mais eficiente, se os conteúdos devem ser atualizados e modernizados, tudo isto s pode ser feito tomando em conta esta nova realidade, e

os atores que participam e são afetados por ela. O tema das políticas de reforma, na perspectiva deste final de século, é objeto do próximo capítulo.

Capítulo 7: Reforma e Racionalização

As propostas que vêm de fora.

Oitenta anos depois do Movimento de Córdoba, o tema da reforma da universidade latino-americana continua atual. A principal diferença entre agora e o ocorrido antes talvez seja que, no passado, a reforma da universidade era uma reivindicação que vinha de dentro, de alunos e de certos segmentos mais ativos e de educação mais moderna dentre os professores, que viam na universidade um elemento a mais de um regime político e social injusto e ineficiente a ser transformado. A reforma da universidade seria sobretudo uma batalha política, que marcaria o início de uma transformação que atingiria, eventualmente, toda a sociedade O quadro, hoje, é totalmente distinto. A bandeira da reforma universitária passou para as mãos de governos, dirigentes universitários, administradores, técnicos de agências financiamento, instituições internacionais e grupos relativamente reduzidos de professores e pesquisadores que já não podem contar com a força dos movimentos coletivos para apoiarem suas ideias e projetos. Para os setores sociais que hoje dependem das universidades para viver - professores, funcionários, proprietários de escolas privadas, alunos - a situação atual está longe de ser satisfatória, mas as tentativas de reforma e racionalização que vêm de fora e de cima são percebidas sobretudo como ameaças ao já conquistado. As pressões por mudanças partem da constatação de que a educação superior custa muito, usa mal os recursos que recebe, produz resultados pouco satisfatórios, e é socialmente injusta. As citações abaixo, representativas de instituições oficiais, caracterizam bem a situação:

México:

> Muy pocos mexicanos están satisfechos con el quehacer actual de las instituciones de educación superior. La mayoría exige mejoramiento de calidad y ampliación en la cobertura. Los reclamos vienen desde dentro y desde fuera del sector educativo y lo único que varia son las formas de expresarlos (...) Es necesario que las universidades y demás instituciones de educación superior atiendan e entiendan lo quie los otros setores de la sociedad esperan de ella.[1]

[1] 1. Gago, 1989, citado por Brunner, 1995, p. 32.

Chile:

> En la actualidad, nuestro sistema de educación superior crece inorgánicamente, sin mayor coordinación entre sus parte ni con el resto de la sociedad. (...). Es necesario porveer a la educación superior con los estímulos necesarios para el surgimiento de un clima emprendedor y de innovación que vuelva a las intituciones más sensibles a las demandas de su medio, leevándolas a interactuar más activamente con la comunidad local y regional, con el sector productivo, con el Estado y con la comunidad científica latinoamericana e internacional.[2]

Colômbia:

"Permanecer en una actitud conformista e inercial significa quedarse atrás, entrar en franco deterioro (...). En la actualidad se pide a la universidad mayor calidad científica, ético-social y política, acorde con la marcha de los tiempos, de suerte que los objetivos que se tracen, la administración de sus recursos, sus actuaciones, pero sobre todo que sus "productos" (llámense nuevos conocimientos, profesionales egresados o servicios a la comunidad) sean socialmente productivos y eficientes.[3]

Banco Mundial:

> In most developing countries, higher education has been the fastest growing segment of the education system during the past twenty years, with enrollments increasing on average 6.2 percent per year in low - and lower-middle-income countries and 7.3 percent per year in upper-middle-income countries. This rapid increase has been driven by a high level of subsidization and in such cases, guaranteed government employment of graduates. While there are exceptions, the quality of teaching and research has declined sharply (...). In many countries, internal efficiency is very low and graduate unemployment continues to rise. Serious inequities in access and resource allocation (specially by socioeconomic origin and gender also persist in many settings.[4]

A reação dos meios universitários a estas propostas tem sido, no melhor dos casos, pouco entusiasmadas, e em muitos casos totalmente hostil. Faltam dados comparáveis para

---

[2] Lagos, 1990. citado por Brunner, 1995, p. 32.

[3] Palacios, 1990, citado por Brunner, 1995, p. 32.

[4] World Bank, 1994, p. 16.

funcionários e estudantes, mas, para os professores, o quadro 1, extraído dos dados da pesquisa da Carnegie Foundation, permite uma idéia bastante clara sobre como percebem como eles percebem sua situação.[5] Eles estão satisfeitos com o trabalho que realizam no dia a dia, e estão seguros nos seus empregos Não gostam dos salários que recebem, e gostariam de ver mais envolvimento de professores e estudantes na administração universitária. São críticos da administração universitária, e das tentativas do governo em definir políticas ou interferir nas atividades internas das universidades. Existem diferenças entre os três países, mas não de grande monta. Em geral, os brasileiros estão mais satisfeitos com os salários e com as condições de aposentadoria, mas vêm menos perspectivas de melhoria; os mexicanos estão mais satisfeitos com as atividades que realizam diretamente, e os chilenos são mais críticos quanto às administrações universitárias e ao papel do governo. Todos acham que os professores deveriam se envolver mais na universidade, mas os mexicanos, e sobretudo os chilenos, mostram menos entusiasmo pelo papel que os estudantes possam desempenhar. Em conjunto, é uma atitude defensiva: o emprego é bom, o trabalho quotidiano é bom, o que atrapalha são as interferências externas, e os salários que poderiam ser melhores. Nada de revoluções mais profundas.

[5] Estas comparações globais entre países são apenas indicativas, porque as amostras não são estritamente comparáveis, Além disto, como a pesquisa sobre-representou os professores das instituições de melhor qualidade, com atividades de pesquisa mais bem estabelecidas, as atitudes que eles revelam não refletem necessariamente o que pensam os professores das demais instituições; elas correspondem, sobretudo, aos professores das principais universidades públicas dos países.

Quadro 1: Avaliações de professores universitários sobre suas condições de trabalho (1: avaliação positiva, de acordo; 4: avaliação negativa, em desacordo).			
	Brasil	Chile	México
Avaliações sobre as condições financeiras e de promoção. Satisfação quanto a:			
a segurança no emprego	154	146	159
perspectivas de promoção	230	228	206
condições de aposentadoria	283	360	323
salário que recebe	319	361	338
perspectivas de melhorar o salário	350	348	313
Avaliações sobre a atividade profissional: satisfação quanto a:			
os cursos que ensina	142	129	130
o relacionamento com colegas	154	141	144
a oportunidades de levar à frente ideias próprias	184	170	160
a atmosfera intelectual de trabalho	239	270	254
Avaliação da administração universitária: concorda que:			
os professores deveriam se envolver mais	168	150	152
estudantes deveriam ter participação mais ativa	168	210	177
a administração apoia a liberdade acadêmica	173	179	187
as autoridades universitárias exercem liderança competente	184	215	212
é informado do que ocorre na instituição	193	204	210
a administração muitas vezes é autocrática	199	167	177
a instituição é bem administrada	212	227	192
Atitudes em relação ao governo: pensa que			
o governo deve definir as políticas educacionais	198	188	219
existe interferência demais dos governos nas universidades	201	229	172

A busca da racionalização

Um componente importante destas propostas de reforma é a idéia de que as universidades deveriam racionalizar o uso de seus recursos financeiros, técnicos e humanos, de forma a utilizá-los com mais competência e eficiência. É frequente a afirmação de que as universidades não têm tradição gerencial, e que se beneficiariam muito de um treinamento que fosse dado a

seus administradores para que possam fazer uso dos instrumentos modernos da administração. Esta idéia encontra apoio em muitas reitorias, e também em instituições internacionais interessadas em prover este tipo de serviços[6]. O fato, no entanto, é que as universidades latino-americanas geralmente têm, em seu interior, cursos de administração bem sucedidos, que treinam os executivos do setor privado com bastante competência. Se as técnicas gerenciais mais modernas não são utilizadas na administração universitária, isto se deve, sem dúvida, a outros motivos, que não o seu simples desconhecimento.

Uma segunda linha de argumentação é que a ineficiência não resulta do desconhecimento das técnicas gerenciais modernas, mas pelo fato de as principais universidades da região serem públicas. Se elas pudessem ser privatizadas, e administradas conforme os requerimentos da racionalidade de mercado, a eficiência gerencial ocorreria de forma natural. O fato, no entanto, é que muitas das melhores universidades da região são públicas, e o ensino privado, em muitos países, se caracteriza precisamente pela falta de qualidade e competência. É sempre possível argumentar que a qualidade que existe nas universidades públicas é obtida a custos excessivos, e que existe uma lógica econômica irrefutável na estratégia de muitas instituições privadas de fornecerem educação de baixa qualidade a preços igualmente baixos. Mas isto coloca a questão dos fins a que as universidades devem servir, sem os quais a questão da racionalidade perde todo seu sentido. Instituições universitárias são multifuncionais, e não podem ser medidas e comparadas de acordo com critérios uniformes, como são os preços ou a produtividade no setor empresarial. Além disto, a distinção entre eficiência e eficácia não pode ser esquecida: fábricas de diplomas são eficientes em fazer com que os estudantes passem rapidamente pelas formalidades necessárias para obterem seus títulos, mas não muito eficazes em proporcionar educação e treinamento adequados.

Uma abordagem adequada do tema da racionalização deve levar em conta tanto a busca do uso mais eficiente possível dos recursos disponíveis, quanto a produção de um conjunto de produtos não comensuráveis que a sociedade necessita, na quantidade e qualidade adequadas. Estes produtos vão da educação geral à educação profissional especializada, da pesquisa científica à prestação de serviços, da educação de massas à educação das elites. da transmissão do

---

[6] O Projeto Columbus, iniciativa do Conselho de Reitores das Universidades Européias, tem isto como um de seus principais objetivos. A Organização Interamericana de Universidades, sediada no Canadá, também vem trabalhando neste sentido, promovendo cursos e eventos sobre administração universitária.

conhecimento convencional à geração de novos conhecimentos, da valorização da tradição e da cultura ao pensamento crítico e inovador.

É inevitável que, quando o tema da racionalização sai dos gabinetes dos especialistas e entra no debate público, as ideias tendam a se simplificar. A primeira vítima desta simplificação é a complexidade, que leva a ignorar o caráter múltiplo e plurifuncional da educação superior, com o privilegiamento de um aspecto ou dimensão sobre os demais. É possível acompanhar as principais tentativas de reforma ou racionalização das universidades latino-americanas a partir de três visões unilaterais deste tipo: a do relacionamento entre ensino e pesquisa, que se refere ao conteúdo da atividade educativa; a da oposição entre sistemas públicos e sistemas privados, o papel do Estado e dos mercados, que se refere aos mecanismos de controle do sistema educacional; e a questão da autonomia e descentralização, que se refere ao gerenciamento dos sistemas.

A reforma do ensino superior brasileiro em 1968 foi certamente o projeto mais ambicioso já havido na região de submeter todo um sistema de ensino superior a uma dimensão única de qualidade e desempenho, o da pesquisa. Para os idealizadores da reforma, a atividade de pesquisa era a alma da universidade, que precisaria ser liberada e fortalecida pela eliminação do antigo sistema de cátedras, pela criação de departamentos acadêmicos e institutos de pesquisa, pelo fim das barreiras institucionais entre as antigas faculdades, e pela reunião de professores e estudantes em campus interdisciplinares integrados. Na perspectiva de hoje, é claro que os reformadores menosprezaram a capacidade de resistência das faculdades tradicionais aos novos formatos, e sobretudo não souberam prever a pressão pela educação superior de massas que começava a ganhar velocidade justamente naqueles anos. Desde então, a educação superior brasileira se afastou cada vez mais da suposta racionalidade implícita no modelo da universidade da pesquisa, que permaneceu, no entanto, como o único modelo legítimo ao qual todas as instituições deveriam emular.

O Chile passou por duas tentativas de racionalização desde que os militares assumiram o poder em 1973. No início, os militares colocaram as universidades sob intervenção, tratando de organizá-las segundo a rígida racionalidade das estruturas hierárquicas de comando. Existem muitas razões pelas quais esta tentativa fracassou, a começar pela falta de legitimidade do governo militar e de seus agentes sentados nas cadeiras dos reitores. Menos óbvio é o fato de

que, mesmo em condições mais favoráveis, as universidades são instituições complexas demais para serem administradas por mecanismos de controle vertical. A reforma de 1980 partiu para o extremo oposto, e tratou de colocar todo o sistema universitário sob mecanismos de regulação de mercado. Na prática, o Chile adotou um modelo misto, que combinava um financiamento básico direto para as universidades mais tradicionais, e o mercado pleno para as demais instituições A crença nos mecanismos de mercado fez com que as autoridades chilenas se despreocupassem a respeito da organização interna das instituições. O ensino superior foi dividido em três setores (universidades plenas, institutos profissionais e centros de treinamento). e a desregulação deveria levar a uma diferenciação cada vez maior.

Na perspectiva de hoje, existe um claro consenso, no Chile, de que uma certa dose de competição de mercado é importante e necessária para a educação superior, na cobrança de mensalidades, na disputa por estudantes de qualidade, na busca de contratos de pesquisa com o setor privado, na disputa de recursos competitivos do setor público, e de outras formas; mas que estes mecanismos, por si mesmos, são insuficientes. Alguém deve se preocupar em definir objetivos de longo prazo, estabelecer critérios de qualidade e desempenho, garantir que os produtos educacionais vendidos no mercado tenham um mínimo de qualidade, e que o país continue a produzir os bens públicos que o mercado não compraria, como a pesquisa básica e as atividades culturais mais complexas. O lugar para a definição e acompanhamento destes objetivos não é nem o dos mecanismos de comando nem os da competição de mercado, mas um lugar intermediário, onde os interesses e as demandas da sociedade e do sistema universitário confluam. Este é, em termos muito gerais, o sentido das reformas introduzidas pelos governos democráticos chilenos a partir de 1990, pela criação do Conselho Superior de Educação e a criação de vários mecanismos para assegurar a transparência e a competitividade o ensino superior naquele país.[7]

A legislação brasileira de 1968 e a reforma chilena de 1980 têm em comum o fato de terem sido introduzidas de cima para baixo, por governos autoritários; e a tentativa de introduzir conceitos e procedimentos que eram novos para a experiência latino-americana, a centralidade da pesquisa, no caso brasileiro, e do mercado, no caso chileno. Nos dois casos, estes conceitos perderam sua condição de respostas únicas para a racionalização da educação superior nos

---

[7] Para um sumário das reformas introduzidas no Chile a partir dos anos 90, ver Brunner, 1995, p. 47-50.

respectivos países, mas sobreviveram aos regimes militares que os introduziram, e continuam importantes.

A terceira dimensão, a da autonomia, é na superfície uma volta aos ideais da reforma de Córdoba. Na realidade, existem dois conceitos de autonomia totalmente opostos, e em disputa. Na visão tradicional, defendida hoje pelas associações de docentes, sindicatos e muitas autoridades universitárias, as universidades deveriam ser autônomas para escolher seus dirigentes, definir o conteúdo de seus cursos, estabelecer critérios para a seleção, aprovação e titulação dos estudantes, e contratar professores. Aos governos caberia pagar as contas, e no máximo, exercer um papel de controlar o ingresso de novos atores neste sistema. A organização sindical de professores e funcionários retirou das universidades públicas, e em muitos casos também das privadas, a liberdade de definir carreiras e fixar salários, que ficaram sob responsabilidade governamental, exercida frequentemente em negociação com os sindicatos. Os resultados mais imediatos desta autonomia, quando conseguida, são a garantia das condições de emprego de professores e funcionários (estabilidade, salários equiparados, facilidades de promoção, aposentadorias) e livrar as universidades de pressões imediatas por resultados, que exigiria a revisão de currículos, programas e práticas pedagógicas, com eventual deslocamento de pessoal. Seria injusto dizer que os defensores deste tipo de autonomia não estão interessados na racionalidade, eficiência e qualidade do trabalho universitário. Eles alegam que as universidades não podem funcionar sem pagar salários adequados e garantir a estabilidade dos seus servidores, e que esta é a base sobre a qual todo o resto - bom ensino, pesquisa de qualidade, administração competente - deve ser construído.

Nas tentativas de reorganização do ensino superior brasileiro nos anos 90, o tema renasce com toda a força:

> Em primeiro lugar, é necessário liberar as universidades de suas amarras burocráticas, concedendo-lhes plena autonomia para a gestão de seus recursos, para o estabelecimento de carreiras docentes e administrativas, e para a determinação do nível salarial de seu pessoal. É preciso que elas sejam liberadas, para que possamos exigir delas melhor desempenho. Em segundo lugar, é preciso estabelecer um novo sistema de financiamento no qual os recursos não sejam determinados basicamente pelo número de professores e funcionários que uma

> universidade conseguiu acumular, mas pelo número de alunos que admite e que forma, pelo desenvolvimento de atividades de pesquisa, e pelos serviços que presta.[8]

A chave desta nova proposta, em contraste com o conceito tradicional de autonomia universitária na tradição de Córdoba, é a associação entre autonomia e cobrança de resultados. A nova proposta de autonomia pretende inverter esta situação. A autonomia deixa de ser um valor em si, e passa a ser um mecanismo para a obtenção de outros fins. As universidades devem assumir plena responsabilidade pelas decisões internas de ordem acadêmica, administrativa e financeira; e o governo deve recuperar a capacidade de avaliar resultados e distribuir recursos conforme o desempenho. Em um sistema destes, mesmo que os recursos continuem sendo totalmente públicos, passa a existir um mecanismo de mercado em que as universidades devem competir pelos seus orçamentos em função do desempenho. Se isto é combinado com restrições orçamentárias e estímulos à busca de recursos próprios, o mercado se torna ainda mais importante como elemento de regulação.

Existem dois conceitos de "mercado" aqui, que têm muitas coisas em comum , mas também grandes diferenças. O primeiro é o mais usual, da compra e venda de produtos em uma situação de livre concorrência. Foi este conceito que a segunda reforma do governo militar chileno tentou introduzir, eliminando todas as formas de regulação, e deixando que as instituições de ensino jogassem sua sorte na livre competição. Naqueles anos, segundo alguns comentadores, era mais fácil abrir uma faculdade no Chile do que um café em uma esquina, que estava sujeito pelo menos a algumas regras de higiene e saúde pública. Como o setor privado, sozinho, não dá conta de manter o ensino superior, e muito menos de garantir os produtos de maior custo e baixa rentabilidade de curto prazo, coloca-se a questão de recriar os mecanismos de competitividade no uso destes recursos. Uma proposta neste sentido é o sistema de "vauchers" educacionais, ou, no caso do ensino superior, da universalização dos créditos educativos. Nestes sistemas, os recursos públicos seriam carreados diretamente para os estudantes, na forma de subsídios ou empréstimos, e as instituições de ensino teriam que entrar na disputa por alunos, extraindo daí seu financiamento.

---

[8] Eunice R. Durham, "As Finanças das Universidades" *O Estado de São Paulo* 22 de fevereiro de 1992, citada por Brunner, 1995, p. 32.

A proposta de universalização dos "vouchers" e empréstimos é bastante radical, e tem como fundamento uma profunda descrença na capacidade que possa existir, no setor público, de definir ganhadores e perdedores por critérios estabelecidos *a priori*, e não, como ocorre na competição do mercado aberto, pelo próprio resultado da concorrência. Apesar da simplicidade e elegância lógica da proposta de "vouchers", ela não vem encontrando muita aprovação, porque ela requereria que as sociedades renunciassem, de vez, a qualquer tentativa de explicitar o que pretende fazer e aonde pretende chegar com seus sistemas educacionais.[9] A palavra chave, aqui, é "avaliação", que supõe a existência de critérios de desempenho e grupos de pessoas ou instituições encarregados de estabelecer estes critérios, aplicá-los a cada caso, e distribuir recompensas, punições ou recomendações de mudança a cada um.

A introdução de sistemas de avaliação, que começa a tomar corpo em toda a região, traz de volta para o cenário do ensino superior dois atores que haviam ficado em segundo plano, os professores pesquisadores e os ex-alunos, organizados em suas corporações profissionais. Para os pesquisadores, as universidades deveriam ser controladas por sistemas de "peer review", da mesma maneira em que são controladas as agências de financiamento de pesquisa acadêmica. No Brasil, a idéia de que o sistema de avaliação da CAPES, desenvolvido para a pós-graduação, deva ser levado às universidades como um todo, é um tema recorrente. Na concepção dos pesquisadores, é a comunidade científica, e não as universidades enquanto tais, que deveriam ser o sujeito da autonomia. Os ex-alunos, organizados nas associações profissionais, vêm a questão da avaliação universitária sobretudo pela ótica do controle dos mecanismos de ingresso em suas profissões. A autonomia, para eles, tampouco deveria residir nas universidades, mas corporações profissionais, que se apresentam com guardiãs das antigas tradições de autonomia e autoregulação. Racionalizar a educação superior, nesta perspectiva, é sobretudo eliminar os cursos de qualidade duvidosa, reduzir a inflação de profissionais mal formados, e garantir que a sociedade seja atendida por um número reduzido mas competente de bons profissionais, que

[9] O recente estudo do Banco Mundial sobre o ensino superior não dá destaque a esta alternativa, enfatizando, ao contrário, a necessidade de combinar a autonomia com mecanismos de acompanhamento e avaliação. Segundo o estudo, "greater institutional autonomy is the key to the successful reform of public higher education, specially reform aimed at resource diversification and more efficient use of resources. Recent experience shows that autonomous institutions are more responsive to incentives for quality improvements and efficiency gains. (...) In Chile, Thaliand, and Viet Nam, in order to redistribute the costs of higher education, the government has transferred many powers and responsibilities affecting costs to institutions, while establishing policy structures to guide the development of the system from a greater distance" World Bank, 1994, p. 63.

trabalhem com independência e sejam remunerados de forma adequada por sua dedicação. Estas duas redefinições de autonomia, cada qual à sua maneira, compartem a noção de que as instituições universitárias não são um sujeito legítimo de autoregulação, e neste sentido compartem com aqueles que, de fora, vêm as universidades como um setor da atividade pública ou privada como outro qualquer, e por isto mesmo sujeito aos mesmos mecanismos de controle e prestação de contas que todos os demais.

Esta breve discussão ajuda a colocar a problemática da universidade latino-americana neste fim do século em uma perspectiva adequada. Longe de ser uma simples questão técnica, ou um confronto de ideologias opostas, os temas da reforma, racionalização, autonomia e avaliação estão no centro das disputas e dos interesses em conflito que coexistem hoje no ensino superior da região. Aos atores mencionados até aqui, e que participam destas disputas - professores, funcionários, estudantes, governos - haveria que acrescentar pelo menos mais uns dois ou três - as famílias que enviam seus filhos às universidades, as instituições e pessoas que contratam os serviços dos formados, os contribuintes que pagam a conta da educação superior pública. Até aqui, eles têm ficado à margem, dos debates e conflitos, usando, simplesmente, o que o sistema oferece, e pagando a conta. Na medida em que a importância e o custo da educação aumente, as vozes destes atores começarão a ser mais ouvidas, e a arena onde as questões do ensino superior na América Latina são decididas poderá se alterar radicalmente.

Bibliografia

Adler, Emmanuel., 1987 - *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. Berkeley e Los Angeles, University of California Press.

Albornoz, Orlando, 1993 - *Education and Society in Latin America,* London, MacMillan.

Albornoz, Orlando, 1994 - *The Latin American University facing the 21st Century*. New Delhi, Wiley Eastern Limited.

Albuquerque, J. A. Guilhón, 1977 - *Movimento estudantil e consciencia social na America Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Allende, Jorge, 1992 - "Los Postgrados en Chile: limitaciones y perspectivas", em Gazmuri, 1992.

Altbach, Philip G., 1984 - "Student Politics in the third world". *Higher Education*, vol. 13, 635-655

Altbach, Philip G., 1987 - *Higher Education in the Third World: Themes and Variations,* New York, Advent, 1987.

Álvarez, B, e Álvares, A, 1992 - "Colombia", em Clark e Neave, 1962, vol. 1, 151-158.

Álvarez, Benjamín e Paz Buttedahl (eds), 1991 - *Ciéncia, Educación Superior y Desarrollo en América Latina*. Bogotá, CHD.

Bacha, E. e Herbert S. Klein, 1986 - *A Transição Incompleta: Brasil Desde 1945*. São Paulo, Paz e Terra, 2 volumes.

Balán, Jorge, 1990a - "Private universities within the Argentine higher education system: trends and prospects.". *Higher Education Policy* 3,2: 13-7.

Balán, Jorge, 1990b - *La Universidad y la Reforma de la Educación Superior en la Argentina: Financiamiento y Calidad Como Temas de la Agenda en los años 90*. Buenos Aires, CEDES, Trabajo presentado a la reunión del Programa Comparativo Sobre Educacion Superior en América Latina.

Balán, Jorge, 1992a - "Argentina", em Clark e Neave, 1992, vol. 1, 19-29.

Balán, Jorge, 1992b - Privatización de la Educacion Superior en América Latina: Políticas Públicas y sus Resultados durante los anos ochenta

Balán, Jorge, 1993a - "Introduction", *Higher Education (Special Issue on Higher Education in Latin América),* 25, 1, 45-60, 1-8.

Balán, Jorge, 1993b - "Governance and finance of national universities in Argentina: current proposals for change". *Higher Education* 25, 1, 45-60.

Balán, Jorge; Fanelli, Ana M. Garcia, 1992; *Privatización de la Educacion Superior en América Latina: Politicas Publicas y sus resultados durante los años ochenta*. México, trabajo preparado dentro del Proyecto Sobre Politicas Comparadas de Educacion Superior En América Latina.

Barros, R. S. Maciel, 1959 - *A Ilustração Brasileira e a Idéia de Universidade*, São Paulo, USP (nova edição, Ed. Convívio - USP, 1987).

Ben-David, Joseph, 1977 - *Centers of Learning: Britain,France, Germany, the United States,* Berkeley, the Carnegie Commission on Higher Education.

Birdsal, Nancy. 1994 - "Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?" Forthcoming, *Economics of Education Review*.

Bomeny, Helena, "A Reforma Universitária de 1968: 25 anos depois" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26, 9, outubro, 51-65.

Bomeny, Helena, 1994 - *Guardiães da Razão - Modernistas Mineiros,* Rio de Janeiro, UFRJ / Tempo Brasileiro.

Bori, Carolina E., e Ênnio Candotti, Fernando Galembeck, José Albertino Rodrigues, S. Schwartzman, 1994: *Universidade Brasileira: Organização e Problemas*, Suplemento Especial de *Ciência e Cultura*, XXXVII, 7, Julho.

Botelho, Ricardo Moreno, 1992 - *La Educación Superior En Puebla: 1970-1990* (por R. M. Botelho, R. Serna, H. M. Alvarez Lopes) México, Universidad Autónoma de Puebla. Centro de Estudos Universitarios, Cuadernos de Crítica, 6.

Boudon, Raymond, 1981 - *A desigualdade das oportunidades: a mobilidade social nas sociedades industriais,* (tradução de de C. A. Lamback), Brasília, Universidae de Brasília.

Brunner, José Joaquín e A. Barrios, 1987 - *Inquisición, mercado y filantropia: ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago, FLACSO, 1987.

Brunner, José Joaquín e Cristián Cox, Hernán Courard, 1992 - *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena, 1960-1990*. Santiago, Foro de la Educación Superior.

Brunner, José Joaquín e J. Briones 1992 - *Higher Education in Chile: effects of the 1980 reform*. Santiago, FLACSO, serie Educación y Cultura, 29.

Brunner, José Joaquín e Jeffrey Puryear (eds), 1994 - *Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project*, Volume I: Key Issues, Washington, D. C., OEA/Interamerican Educational Series #37, 120 pp.

Brunner, José Joaquín e outros, 1995 - *Educación Superior en América Latina: Una Agenda de Problemas, Políticas y Debates en el unbral del año 2000* - Botogá, Universidad Nacional de Colombia.

Brunner, José Joaquín e S. Schwartzman (editors) 1993 - *Higher Education in Latin América*: special issue of *Higher Education*, Kluvier Academic Publishers, vol. 25, 1, January.

Brunner, José Joaquín, 1986, "El movimiento estudiantil ha muerto. Nacen los movimientos estudiantiles". In Tedesco e Blumenthal, 1986, 279-290.

Brunner, José Joaquín, 1986b - *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago, FLACSO.

Brunner, José Joaquín, 1988 - *Un espejo trizado: ensayos sobre cultura y politicas culturales*. Santiago, FLACSO, 1988.

Brunner, José Joaquín, 1990 - *La Educacion Superior en Chile: 1960-1990, Evolución y Politicas*. Documento presentado a la reunión del Proyecto Regional sobre Politicas, Comparadas de Educacion Superior, Buenos Aires, 13 al 15 de agosto.

Brunner, José Joaquín, 1990b, *Educación Superior en América Latina: Cambios y desafios",* Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Brunner, José Joaquín, 1991 - *Evaluación y Financiamiento de la Educacion Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato*. Santiago, FLACSO. Documentos de Trabajo, Série Educación y Cultura, diciembre, 24pp.

Brunner, José Joaquín, 1991a - *El contexto actual de la educación superior en América Latina*, NUPES/USP, documento de trabalho 7/91.

Brunner, José Joaquín, 1992a - "The New Educational Pluralism in Latin América", *Prospects*, 1992, 186-194, vol. XXII(2) (também publicado como *El NuevoPluralismo Educacional en América Latina,* FLACSO, Documentos de Trabalho, Série Educaicon y Cultura, diciembre 1991, 25 pp.)

Brunner, José Joaquín, 1993 - "Chile's Higher Education: between market and state", *Higher Education* 25, 1.

Bulmer-Thomas, Victor e Maria D'Alva G. Kinzo, a sair - *Constraints to Development in Brazil: Economy, Society and Institutions*, Londres, McMillan.

Campos, German, 1986 - "Participación y Juventud: Realidad o Frustración", em Tedesco e Blumenthal, 1986, 303-319.

Cardoso, Ruth e Helena Sampaio, 1994 - "Estudantes Universitários e Trabalho"*, Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26, 9, outubro, 30-50.

Carlson, Sam, 1992 - *Private Financing of Higher Education in Latin América and the Caribbean*. Washington, The World Bank, Regional Studies Program, 18.

Carvalho, José Murilo, 1978 - *A Escola de Minas de Ouro Preto - O Peso da Glória*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, e Rio de Janeiro, FINEP.

Castrejon Diez, Jaime, 1976 - *Historia de las universidades estatales*. México, SEP.

Castro, Cláudio de Moura, 1986 - "Há produção científica no Brasil?", em Schwartzman e Castro, 1986, p. 190-224.

Castro, M. Helena de Magalhães, 1993 "O Departamento de Engenharia Mecânica da UFSC", em Jacques Marcovitch, ed., *Estudos Analíticos do Setor de Ciência e Tecnologia*, a sair.

Castro, Maria Helena M., 1991 - *A Pós-graduação em zoom: três estudos de caso revisitados*. São Paulo, NUPES/USP, documento de trabalho 6/91.

CEPAL / UNESCO, 1992 - *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago, CEPAL.

Cerych, Ladislav, e P. Sabastier. 1986 - *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*. European Institute of Education and Social Policy, Threntham Books, 1986.

Clark, Burton R. e Guy Neave, eds, 1992 - *The Encyclopedia of Higher Education*, London, Pergamon Press.

Clark, Burton R., editor, 1984 - *Perspectives in Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley: University of California Press.

Collins, Randall: 1979, *The Credential Society,* New York, Academic Press.

Coombs, Phillip (ed), 1991 - *Estratégia para Mejorar la Calidad de la Educación Superior en México*. México, Fondo de Cultura Económica / International Council for Educational Development.

Costa, Amoroso, 1971 - *As idéias Fundamentais da Matemática,* São Paulo, Cia. Editora Nacional e Ed. Grijalbo.

Costa, Vanda M., 1878 - *A Escola Superior de Guerra: Um Estudo de Currículos e Programas*. Rio de Janeiro, IUPERJ, tese de mestrado.

Courard, Hernán, editor, 1993 - Políticas comparadas de Edudación Superior en América Latina. Santiago, FLACSO, 1993.

Cox, Cristian, 1990 - *Formas de Gobierno en la educacion superior: nuevas perspectivas*. Santiago FLACSO.

Cox, Cristián, 1993a - "Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis", em Courard, ed., 1993, 87-130.

Cox, Cristián, 1993b - "Políticas de Eduación Superior en Chile, 1970-1990 - Generación y Resultados", em Courard, ed., 1993, 285-240.

Cuneo, Dardo, 1976 - *La Reforma Universitaria (1918 -1930),* Biblioteca Ayacucho, Caracas.

Cunha, Luiz Antônio, 1988 - *A Universidade Reformanda*. Rio de Janeiro, Francisco Alves

Cunha, Luiz Antônio, 1989 - *A universidade critica: o ensino superior na Republica Populista*. 2.ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

Cunha, Luiz Antônio, 1989 - *Qual Universidade?* São Paulo, Cortez Editora.

Durham, Eunice Ribeiro (ed), 1995 - *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina: Análisis Comparativos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Durham, Eunice Ribeiro, 1987 - "A Reforma Da Universidade", São Paulo, *Revista da USP,* 9-42

Durham, Eunice Ribeiro, 1989a - "Os Desafios da Autonomia Universitária", *Educação e Sociedade*, 33, 1989.

Durham, Eunice Ribeiro, 1989b "Autonomia Universitária", *Educação Brasileira,* Ano XI, 23, 1989.

Durham, Eunice Ribeiro, 1993 - *Uma Política para o Ensino Superior*, NUPES/USP, Documento de Trabalho 2/93.

Durham, Eunice Ribeiro, e Gusso, Divonzir Arthur, 1991 - *Pós-Graduação No Brasil - Problemas E Perspectivas*. Brasília Capes/MEC, trabalho apresentado no Seminário Internacional Sobre Tendências Da Pós-Graduação - Brasília. 1991

Dyrsdale, R., 1987 - *Higher Education in Latin America: Problems, Policies and Institutional Change*. Washington, The World Bank.

Fanelli, Ana M. García, 1993 - *La Articulación de la Universidad de Buenos Aires con el Sector Productivo: La Experiéncia Reciente*. Buenos Aires, Documento CEDES 96, Série de Educación Superior.

Faria, Jose Eduardo, *A Reforma do Ensino Jurídico*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1987.

Flexner, Abraham, 1968 - *Universities - American, English German*, Oxford University Press, 1930, republicado em 1968 com prefácio de Clark Kerr.

Franken, T., 1979, "Cronologia da Ciência Brasileira", in S. Schwartzman, 1979.

Frischtak, C. (coord), 1993 - *Financiamento Público para a Ciência e Tecnologia no Brasil: A Experiência da Finep,* Rio de Janeiro, Consultoria Internacional de Negócios Ltda, mimeo.

Fulton, O., Gordon, A. and Williams, G.,1982 -. *Higher Education and Manpower Planning: A Comparative Study of Planned and Market Economies*. Geneve, International Labour Office.

Furtado, Celso, 1985 - *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.Abreu, Sergio F. Adorno, 1988 - *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na politica brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Gaetani, Francisco e Jacques Schwartzman, 1991 - *Indicadores de Produtividade das Univesidades Federais,* NUPES/USP, Documento de Trabalho.

Gago, Antonio, 1989 - "20 Telegramas por la Educación Superior y una Petición Desesperada" *Universidad Futura* (México), vol. 1, n 1.

Gazmuri, Pedro, 1992 - *Educación Superior en Chile: Los programas de postgrado y el desarrollo científico*. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Geertz, Clifford, 1983, "The Way We Think Now: The Ethnography of Modern Thought", em *Local Knowledge*, Basic Books.

Giambiagi, Mario: 1983, *O Movimento da Reforma Universitaria de 1918 na Argentina - Aspectos Históricos e Projeções,* Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, série Ciência e Sociedade.

Gibbons, M., e Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott, Martin Trow, 1994 - *The New Production of Knowledge - the dynamcis of science and research in contemporary societies*, London, Sage.

Gil, Manuel Antón (ed), 1994 - *Académicos: un boton de muestra*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Gil, Manuel Antón (ed), 1994 - *Los Rasgos de la Diversidad - un estudio sobre los académicos mexicanos*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Gómez, Roberto Rodriguez; Cardiel, Hugo Casanova, 1994 - *Universidad Contemporánea - Racionalidad política y vinculación social*. México, UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad.

Guia do Estudante, 1994 - São Paulo, Editora Abril.

Gyarmati, G. (ed), 1984 - *Las profesiones, dilemas del conocimiento y del poder*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile

Halperin Donghi, Tulio, 1962 - *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Hoston, James, 1986 - *The Modernist City: Architecture, Politics and Society in Brasília*. Universidade de Yale, tese de doutorado.

Ibarrola, M. de, 1992 - "México", em Clark and Neave, 1992, vol. 1, 462 - 473.

IBGE, 1993 - *Anúario Estatístico Brasileiro,* Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICFES, 1990 - *Calidad, Eficiencia y Equidad en la Educación Superior Colombiana*. Bogotá. ICFES, 3 volumes.

ICFES, 1990 - *Seminario Permanente Sobre la Calidad, Eficiencia y Equidad de la Educación Superior Colombiana,* Bogotá, Instituto Colombiano de Fomento a la Eduación Superior, 2 tomos.

ICFES, 1991 - *Reestructuración del Sistema de Educación Superior*. Bogotá, ICFES.

Izquierdo, Carlos Muñoz, 1989 - *Crecimiento, Distribución Regional, Diversificación y Eficiencia de la Educacion Superior en México (1978-1988)* México, Universidad Iberoamericana, 35pp

Jaksic, Ivan and Serrano, Sol, 1990 - "In the service of the nation: The establishment and consolidation of the universidad de Chile, 1842-79" *Hispanic American Historical Review,* 70:1, p. 140-171.

Jaksic, Ivan, 1984 - "Philosophy and university reform at the University of Chile", *Latin American Research Review* 57-85 vol. 19 (1)

Joaquim Falcão, Joaquim, 1984 - *Advogados, Ensino Jurídico e Mercado de Trabalho*. Recife, Ed. Massangana.

Kent, Rollin, 1987 - "La Organización Universitaria y la Masificación: La UNAM en los años setenta", *Sociológica,* Ano 2, #5, 73-121.

Kent, Rollin, 1990 - *Modernización Conservadora y Crisis Académica en la UNAM*. México, Nueva Imagen.

Kent, Rollin, 1993 - "Higher Education in México: from unregulated expansion to evaluation". *Higher Education* 25, 1.

Kent, Rollin, 1993a - "El desarrollo de las políticas de educación superior en México: 1960 a 1990", em Courard, 1993, p. 341-396.

Kent, Rollin, 1993b - La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiéncias nacionales. CEDES, Documento Série Educación Superior /4, Buenos Aires.

Kent, Rollin, 1994 - *El Estado Actual de la Educación Superior en México*. México, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados, mimeo.

Kent, Rollin, 1994a - *What is changing in Mexican Public Universities in the face of recent policies for higher education?*, NUPES/USP, Documento de trabalho 3/94.

Klein, Lúcia e Schwartzman, S. 1993 - "Higher Education in Brazil, 1970-1990". *Higher Education* Vol. 25:1, 21-34.

Klubitschko, Doris, 1986 - *Postgrado en América Latina: investigacion comparativa: Brasil Colombia- México- Venezuela*, Caracas, CRESALC/UNESCO, 342 pp.

Lagos, Ricardo, 1990 - "Efectos del proceso de ajuste económico sobre la educación en América Latina" (sem referência)

Latour, Bruno, 1984 - *Les microbes - Guerre et Paix*. Paris, Editions A. M. Métailié.

Latour, Bruno, 1993 - *La clef de Berlin*. Paris, La Découverte.

Lemaitre, M. J., 1990 - *La educación superior en Chile: Un sistema en transición*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.

Levy, Daniel C., 1980 - *University and Government in México: Autonomy in an authoritarian system*. New York, Praeger, 1980.

Levy, Daniel C., 1981 - "Student Politics in Contemporary Latin América" *Canadian Journal of Political Science,* 354-376, vol. XIV (2)

Levy, Daniel C., 1986, *Higher Education and the State in Latin América - Private Challenge to Public Dominance,* Chicago, University of Chicago Press.

Lisboa, M. da Graça Cavalcanti, 1993 - *A Idéia de Universidade no Brasil*, Porto Alegre. Edições Escola Superior de Teologia e Espiritualidade Franciscana.

Lucio, Ricardo A. , 1992 - *Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México: Politicas de Postgrado* Colombia Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Lucio, Ricardo A. 1993 - *Políticas de Pos-Grado en América Latina: Análisis Comparativo*, Buenos Aires, Documento CEDES 95, Série de Educación Superior

Lucio, Ricardo A.; Serrano, Mariana, 1992 - La Educacion Superior: Tendencias y Politicas Estatales. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

Lucio, Ricardo A.; Serrano, Mariana, 1993 - "The State of Higher Education in Colombia", *Higher Education* 25, 1.

Machado, Roberto, e Angela Loureiro, Rogério Luz e Kátia Muricy, *1978 - Danação da Norma - Medicina Social e Constituição da Psiquiatria no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal.

Mariani, Maria C., 1982 "Educação e Ciências Sociais: O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e Pesquisas Educacionais", in S. Schwartzman, ed., 1982.

Martins, Luciano, 1986 - *La Genèse d'une Intelligentsia (les intellectuels et le politique au Brésil, 1920-1940),* Paris, Centre d'Édude des Mouvements Sociaux.

Mendes, Cândido and Castro, Cláudio M., 1984 - *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*. Rio de Janeiro: ABM/Educam.

Méndez, Tereza Pacheco, 1994 - *La Organización de la actividad científica en na UNAM*. México, UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad.

Miceli, Sérgio, 1979 - *Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil (1929 - 1945)*. São Paulo, Difel.

Miceli, Sérgio, ed., 1993 - *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, FAPESP / Ed. Sumaré.

Michelena, H. S. e H. R. Sonntad, 1984 - *Universidad, dependencia y revolución*. México, SigloXXI, 9 edição.

Michelena, J. A. S., 1986 - "La Participación Estudiantil en las Actividades Políticas", em Tedesco e Blumenthal, 1986,

Mingat, A. e J. P. Tan, 1986 - "Who Profits from the Public Funding of Education? A Comparison by World Regions", *Comparative Education Review* 30, 260-270.

Molinar, Olac Fuentes, 1989 - "La Educacion Superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro", 3, 3, Ensayos, *Universidade Futura,* Vol.1, 3.

Moore, Barrington, Jr.: 1966, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston, Beacon Press.

Morsy, Zaghloul e Philip G. Altbach, eds, 1993 - *Higher Education in International Perspective: Towards the 21st Century*. New York, Advent.

Needel, Jeffrey, 1994 - "Making the Carioca Belle Époque Concrete", *Journal of Urban History* 10, 4, August.

Neiva, Cláudio N., 1990 - *As iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas públicas para o ensino superior*. NUPES/USP, Documento de Trabalho 4/90.

Nunes, Edson de Oliveira, 1984 - *Clientelism and Bureaucratic Insulation: Uneven State Building and the Taming of Modernity in Contemporary Brazil*. Universidade da California, Berkeley, Departamento de Ciência Política, tese de doutoramento.

Oliveira, Lucia L., 1986 - *Donald Pierson e a Sociologia no Brasil*, trabalho apresentado ao X Encontro Nacional da ANPOCS, Campos de Jordão, outubro.

Paim, Antônio, 1982 - "Por Uma Universidade no Rio de Janeiro", em S. Schwartzman, ed., 1982.

Paiva, Vanilda e Mirian Jorge Warde, 1994, Dilemas do ensino Superior na América Latina, Campinas, Papirus.

Paiva, Vanilda e Warde, Mirian Jorge (orgs), 1994 - *Dilemas do Ensino Superior na América Latina*, Campinas, Papirus Editora, 1994.

Palacios, Marco, 1990 - "Palabras del Director del ICFES", en ICFES, 1990.

Pastore, J; Zylberstajn, H., 1992 - "Tendências da Mobilidade Social", em Velloso, 1992 , p. 193-218.

Pastore, J., 1979 - *Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo : T. A. Queiroz, 1979.

Pastore, J., 1986 - " Desigualdade e Mobilidade Social: Dez Anos Depois", em Bacha e Klein, p. 31-60.

Paul, Jean-Jacques, Zoya Ribeiro e Orlando Pillati, 1990 - *As Iniciativas e as Experiências de Avaliação do Ensino Superior: Balanço Crítico*. NUPES/USP, Documento de Trabalho 5/90.

Pécaut, Daniel, 1990 - *Os intelectuais e a politica no Brasil: o povo e a nação* (tradução de M.J.Goldwasser). São Paulo, Ática.

Pierson, Donald, 1945 - *Survey of the Literature on Brazil of Sociological Significance Published up to 1940*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Pierson, Donald, 1977 - *Teoria e Pesquisa em Sociologia*. São Paulo, Ed. Melhoramentos.

Portantiero, Juan Carlos, 1978 - *Estudiantes y política en America Latina: el processo de la reforma universitaria (1918-1938)*. México, Siglo XXI.

Pshacharopoulos, George, 1994 - "Returns to Investment in Education: a Global Update", *World Development* 22, 10, September.

Puryear, Jeffrey e José Joaquin Brunner, 1994 - *Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: An Inter-American Dialogue* Project (vol. 1). Washington, Organization of American States,Colección INTERAMER.

Rabello, Orphelina, 1973 - *Universidade e Trabalho: Perspectivas*, Universidade de Campinas e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Rama, G. W. (ed), *Universidad, clases sociales y poder,* Caracas. Ed. El Ateneo.

Ramos, A. Guerreiro, 1957 - *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Andes.

Reimers, Fernando, 1994 - "Education Finance in Latin America: Perils and Opportunities", em Puryer e Brunner, 1994, 29-66.

Ribeiro, Sérgio Costa e Ruben Klein, "A Divisão Interna da Universidade: A posição Social das Carreiras", Educação e Sociedade 5, p. 29.

Ribeiro, Sergio Costa, 1981 - "Mecanismos da Escolha da Carreira e Estrutura Social da Universidade", *Educação e Seleção* 3, 93 (São Paulo, Fundação Carlos Chagas).

Ringer, Fritz, 1992 - *Fields of Knowledge: French Academic Culture in Contemporary Perspective*. Cambridge e Paris, Cambridge University Press e Maison des Sciences de l'Homme.

Safford, Frank, 1976 - *The ideal of the practical: Colombia's struggle to form a technical elite*. Texas, University of Texas

Sampaio, Helena, 1991 - *Evolução do Ensino Superior Brasileiro* (1808-1990), NUPES/USP Documentos de Trabalho 8/91.

Sampaio, Helena; Klein, Lúcia, 1993 - *Políticas de Ensino Superior na América Latina: uma análise comparada*. Buenos Aires, CEDES.

Sanfelice, José Luís, 1986 - *Movimento Estudantil - a UNE e a resistência ao golpe de 64*. São Paulo, Cortez Editora.

Schiefelbein, E., 1992, "Chile", em Clark e Neave, 1992, vol. 1, 130-137.

Schwartzman S., 1995 - *Science and Technology in Brazil: A New Policy for a Global World*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, a sair.

Schwartzman, Jacques, 1993 - *Universidades Federais no Brasil - uma avaliação de suas trajetórias (décadas de 70 e 80),* NUPES/USP, Documento de Trabalho 4/93.

Schwartzman, S. (ed) 1981 - *O Pensamento Nacionalista e os "Cadernos de Nosso Tempo*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

Schwartzman, S. 1980 - *Ciência, Universidade e Ideologia: a política do conhecimento*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Schwartzman, S. 1984a "Ensino Publico e Ensino Privado: Convergências e Divergências," em Mendes e Castro (eds), 1984.

Schwartzman, S. 1984b - "Investigación y Educación Superior," *Debates en la Sociedad y la Cultura* (Buenos Aires, CEDES) 1, Sept-Octubre, 27-32.

Schwartzman, S. 1984c - "The Phocus on Scientific Activity," em Clark, 1984.

Schwartzman, S. 1985a - "Gustavo Capanema e a Educação Brasileira: Uma Interpretação," *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, LXVI, n. 153, Maio, 265-272.

Schwartzman, S. 1985b - "The Quest for University Research: Policies and Research Organization in Latin America," Wittrock e Elsinga, 1985, pp. 101-116.

Schwartzman, S. 1985c - *Por uma Nova Política para o Ensino Superior no Brasil*, relatório final da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Ministério da Educação, (relator).

Schwartzman, S. 1986 - "Coming Full-Circle: for a Reappraisal of University Research in Latin America." *Minerva* (London), 34, 4 (Winter), 456-476, 1986.

Schwartzman, S. 1988 - "Brazil: Opportunity and Crisis in Higher Education," *Higher Education*, 17, 1 (99-119).

Schwartzman, S. 1989 - "Universalidade e Crise das Universidades", *Estudos Avançados*, vol. 3, 5, Janeiro-Abril, 36-49.

Schwartzman, S. 1991a - "Latin America: Higher Education in a Lost Decade", *Prospects*. (Paris, UNESCO), Vol. XXI, N 3, 363-373. (republicado em Morsy e Altbach, 1993, pp. 119-129).

Schwartzman, S. 1991b - *A Space for Science: The Development of the Scientific Community in Brazil*. Pennsylvania, University of Pennsylvania Press.

Schwartzman, S. 1992a - "Brazil", em Clark e Neave, 1992, vol. I, 82-92.

Schwartzman, S. 1992b - "Non Western Societies and Higher Education", em Clark e Neave, Pergamon Press, vol. II, 969-975

Schwartzman, S. 1993a - "Estado y Mercado en el Financiamiento de la Educación Superior", *Notas para el Debate* 8, Grupo de Estudos Para el Desarrollo - GRADE, Lima, 1993, 75-92.

Schwartzman, S. 1993b - "Policies for higher education in Latin America: the context", *Higher Education* 25, 1, January, 9-20.

Schwartzman, S. 1993c - Educating the Ford Foundation", em Miceli, 1993, p. 179-198.

Schwartzman, S. 1994a - "Academics as a profession: What does it mean? Does it matter?", *Higher Education Policy,* 7, 2, 24-26.

Schwartzman, S. 1994b - "O Futuro do Ensino Superior no Brasil", em Paiva e Warde, 1994, pp. 143-178.

Schwartzman, S. a sair: "Knowledge as a Constraint to Growth in Brazil", Bulmer-Thomas e Kinzo, a sair.

Schwartzman, S. e Balbachevsky, Elizabeth,. 1993 - *A Profissão Acadêmica no Brasil*, São Paulo, NUPES/USP, Documento de Trabalho.

Schwartzman, S. e Castro, Cláudio de Moura, 1986 - *A Pesquisa Universitária em Questão*.. Campinas, Editora da UNICAMP; São Paulo, Ícone Editora; Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Schwartzman, S. e Castro, Maria Helena Magalhães, 1984 - "Nacionalismo, Iniciativa Privada e o Papel da Pesquisa Tecnológica no Desenvolvimento Industrial: Os Primórdios de um Debate", *Dados - Revista de Ciências Sociais* 27, 1, 89-111. 1984.

Schwartzman, S. e Klein, Lúcia - 1993 - "Higher Education Policies in Brazil - 1970-1990", *Higher Education* 25, 1, January, 21-34.

Schwartzman, S., 1979 - *Formação da Comunidade Científica no Brasil,* Rio de Janeiro, FINEP e Companhia Editora Nacional.

Schwartzman, S., 1982 (ed) - *Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Schwartzman, S., 1982, *Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro,* Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Schwartzman, S., 1986b "América Latina: A Busca de um espaço", em Schwartzman e Castro, 1986, 21-35.

Schwartzman, S., 1991 - "O ensino superior no Brasil: tradição e modernidade", *Revista USP*, 8, Dezembro 1990-Fevereiro 1991, 33-38.

Schwartzman, S., 1991c - "Changing roles of new knowledge: research institutions and societal transformations in Brazil", em Wagner e outros, 1991, p. 230-260.

Schwartzman, S., 1992c - "O sentido da interdisciplinaridade", *Novos Estudos CEBRAP* 32, março, 191-198.

Schwartzman, S., Bomeny, Helena, e Costa, Vanda M. , 1984 - *Tempos de Capanema*. São Paulo, Editora Paz e Terra / Editora da Universidade de São Paulo.

Schwartzman, S., Durham, Eunice, and Goldemberg, José, 1993 - *A Educação no Brasil em uma Perspectiva de Transformação* preparado por solicitação do Inter American Dialogue. NUPES, Documento de Trabalho.

Serrano, Sol, 1994 - *Universidad y Nación - Chile en el Siglo XIX*.. Santiago, Editorial Universitaria.

Shott, Thomas, 1995 - "Performance, Specialization and International Integration of Science in Brazil: Changes and Comparisons with Other Latin America and Israel". Em Schwartzman, 1995.

Silva, Justina Iva de A., 1989 - *Estudantes e Política -Estudo de um movimento RN - 1960-1969)*. São Paulo, Cortez Editora.

Silvio, José F., 1991 - "Planning and Management of Higher Education in Latin America and the Caribbean: an Introductory Study", em CRESALC, 1991, pp. 100-155.

Simonsen, Roberto e Eugênio Gudin, 1977 - *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira* (editado e com uma introdução de Carlos von Dellinger), Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.

Souza, Edson Machado, 1994 - *A Questão da Expansão do Ensino Superior Brasileiro: Um desafio para o curto prazo*. Rio de Janeiro, Fundação CESGRANRIO, Forum Brasil 1995, mimeo.

Stepan, Nancy, *"The hour of eugenic" s: racer, gender and nation in Latin America*. Ithaca, Cornell University Press, 1991.

Tedesco, Juan Carlos (ed.), 1992, - *Posgrado y Desarrollo en America Latina,* México, UDUAL, 103 pp.

Tedesco, Juan Carlos, 1983 - *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educacion superior en la America Latina y el Caribe*. Paris, Unesco, Cuadernos sobre la Educación Superior.

Tedesco, Juan Carlos, and H. R. Blumenthal (eds) 1986 - *La juventud universitaria en America Latina;* Caracas, CRESALC/ ILDIS, 1986, 418p.

Toledo, Caio N., 1978 - *ISEB, Fábrica de Ideologia*. São Paulo, Editora Ática.

Trubeck, David M, 1971 - *Law, Planning and the Development of the Brazilian Capital - A Study of Law in Economic Change*. New York, New York University.

UNESCO/CRESALC, 1991 - *Planning & Management for Excellence & Efficiency*, Caracas, UNESCO, CRESALC.

Velloso, Jacques, 1991 - "University Governance, Autonomy, and Accountability in Brazil A Couple of Challenges for the Decade" em UNESCO/CRESALC, 1991, pp. 165-192.

Velloso, Paulo R., coord., 1992 - *Estratégia Social e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio.

Venâncio Filho, Alberto, 1977 - *Das Arcadas ao Bacharelismo*. São Paulo, Editora Perspectiva e Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia, 1977,

Vessuri, Hebe and E. Diaz, 1995 *Universidad y desarrollo cientifico - técnico en America Latina y el Caribe*. Caracas, CRESALC/UNESCO.

Vessuri, Hebe M. C., 1990 - "O Inventamos o Erramos: the Power of Science in Latin America". London, *World Development* Vol 18: 11, pp. 1543-1553.

Vessuri, Hebe, 1982 - "Las Relaciones entre Universidad y Aparato Productivo", *Acta Científica Venezolana* 33, pp. 9-14.

Vessuri, Hebe, 1986 - "The Universities, Scientific Research and the National Interest in Latin America", *Minerva* Vol. 24:1, pp. 1-38.

Vessuri, Hebe, 1989 - "Administrating Academic Quality in Latin America" in Special Theme"Problems of Higher Education in Latin America, *Higher Education Policy*, Vol. 2:3, pp. 9-13.

Vessuri, Hebe, 1993 - *La evaluación académica: enfoques y experiéncias*. Paris, CRE-UNESCO,

Viana, Oliveira, 1949 - *O Idealismo na Constituição*. Sao Paulo, Cia. Editora Nacional, Col. Brasiliana.

Villegas, A. (org), 1992 - *Postgrado y desarrollo en America Latina*. México, Unión de Universidades de America Latina.

Wagner, Peter, e Carol Weiss, Björn Wittrock e Hellmut Wollmann, 1991 - *Social Sciences and Modern States*, Cambridge, Cambridge University Press

Willems, Emílio, 1947 - *Cunha, Tradição e Transição em uma Cultura Rural no Brasil*. São Paulo, Secretaria de Agricultura.

Winkler, Donald R., 1990 - *Higher education in Latin America: issues of efficiency and equity*. Washington-DC, World Bank discussion paper, 77.

Wittrock, Björn e Aant Elsinga (editors), 1985 - *The University Research System: The Public Policies of the Home of Scientists*. Stockholm, Almqvist & Wiksell International.

Wolff, Lawrence e Douglas Albrecht (eds), 1992 - *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela: Towrads a Redefinition of the role of the State*. Washington, The World Bank, LATHR 34.

Wolff, Lawrence, *Investment in Science Research and Training: The Case of Brazil with Implications for Other Countries*. Washington, The World Bank, LATHR 19.

Word Bank, 1994 - *Higher Education - The Lessons of Experience*, Washington, The World Bank.

Zalamea, Mariana Serrano A., Ricardo Lucio, 1990 - *Politicas de Educacion Superior en America Latina: Caso Colombiano*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.